



Република Србија
ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И
ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
И ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ,
ЗА 2016. ГОДИНУ

Београд
март, 2017. године

САДРЖАЈ

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	4
2. СТАЊЕ И ПРЕПРЕКЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ПРАВА НА ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ.....	7
А. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја	7
2.1. Кратак приказ стања у остваривању и заштити права на приступ информацијама.....	7
2.2. О препрекама у остваривању права на приступ информацијама	9
2.2.1. Нефункционисање механизма обезбеђења извршења решења Повереника	9
2.2.2. Одсуство одговорности за кршење права.....	10
2.2.3. Одлагање измена Закона о приступу информацијама.....	12
2.3. Карактеристични случајеви и начини изигравања права на приступ информацијама у 2016. години	13
2.3.1. Случај „Савамала“	13
2.3.2. Случај „Хеликоптер“	14
2.3.3. Ускрађивање приступа информацијама због тзв. „заштићених података“ и уговорних клаузула о поверљивости.....	15
2.3.4. Заштита права на приватност као изговор недостављања информација	17
2.3.5. Учестало подношење тужби надлежног тужилаштва против одлука Повереника	18
2.3.6. Ускрађивање приступа информацијама због непоседовања информација	20
Б. Право на заштиту података о личности	20
2.1. Правни оквир – основни проблем у заштити података о личности	20
2.1.1. Међународно-правни оквир.....	21
2.1.2. Унутрашњи правни оквир.....	23
2.1.3. (Не)доношење новог ЗЗПЛ	24
2.2. Карактеристични и илустративни случајеви изигравања права на заштиту података о личности које је утврдио Повереник	26
3. АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА	32
3.1. Приказ укупних активности.....	32
3.2. Активности Повереника у вези са заштитом и унапређењем права на приступ информацијама	35
3.2.1. Статистички подаци о активностима и мерама	35
3.2.2. Заштита права на слободан приступ информацијама од стране Повереника	36
3.2.2.1. Решавање жалби.....	36
3.2.2.2. Принудно извршење решења Повереника	41
3.2.3. Заштита права пред Управним судом	43
3.2.4. Извршавање законских обавеза органа власти, надзор и одговорност.....	45
3.2.5. Активности Повереника у вези са објављивањем информатора о раду	48
3.3. Активности Повереника у вези са заштитом података о личности.....	49
3.3.1. Поступање Повереника у вршењу надзора	49
3.3.2. Поступање Повереника по жалбама	52
3.3.3. Вођење Централног регистра	55
3.3.4. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије.....	57
3.3.5. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника.....	58
3.3.6. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника.....	58
3.3.7. Поступање Управног суда по тужбама против одлука Повереника	59
3.3.8. Статистички приказ активности Повереника у области заштите података о личности.....	59

3.3.8.1. Надзор над спровођењем заштите података о личности	61
3.3.8.2. Поступање Повереника по жалбама	63
3.3.8.3. Вођење Централног регистра	67
3.4. Иницијативе и мишљења Повереника у вези са прописима	68
3.4.1. Мишљења на законе	69
3.4.2. Мишљења на подзаконске акте	70
3.4.3. Садржина мишљења Повереника	72
3.4.4. Преглед мишљења Повереника на законе који су усвојени 2016. године	73
3.4.5. Карактеристична и илустративна мишљења Повереника на законе	74
3.5. Активности Повереника на афирмисању права	75
3.5.1. Обуке, семинари, публикације и друге активности	75
3.5.2. Портал отворених података и Твитер налог	77
4. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА	78
4.1. Сарадња са организацијама цивилног друштва	78
4.2. Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима	79
4.3. Међународна и регионална сарадња	79
5. СЛУЖБА ПОВЕРЕНИКА И СРЕДСТВА ЗА РАД	81
5.1. Број запослених у Служби Повереника	81
5.2. Развој Службе Повереника	81
5.3. Обезбеђена средства и издаци за рад Службе Повереника	83
5.3.1. Средства из Буџета Републике Србије	83
5.3.2. Средства из Пројекта	86
6. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ	87
6.1. О разматрању Извештаја Повереника за 2015. годину	87
6.2. Препоруке Повереника на основу стања у 2016. години	88

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Овај Извештај је дванаести по реду годишњи извештај који Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности подноси Народној скупштини Републике Србије, а осми од како је надлежност Повереника проширена и на заштиту података о личности.

Као и претходних седам, овај Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама и Закона о заштити података о личности ће још једном потврдити значајне разлике у погледу стања у две наведене области.

Нажалост, уз то, он ће први пут указати и на један апсолутно непожељан, забрињавајући феномен у области слободе приступа информацијама од јавног значаја.

Континуиран прогресиван процес који смо у овој области имали из године у годину од самог почетка примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја заустављен је. Шта више, не само заустављен, већ је забележен негативан тренд.

У 2016. години први пут је дошло до смањење из године у годину растућег процента успешних интервенција Повереника, и он је са 96% у претходној смањен на 92%. Иако се још увек може говорити о релативно високом проценту успешности, пад од 4% у току једне године дефинитивно је забрињавајући. Посебно је забрињавајући у вези са формалним решењима којима Повереник налаже давање информација. Наиме, након интервенције Повереника по примљеној жалби, поступци се у великом броју случајева (61%) окончавају обуставом, јер орган и без формалног решења Повереника даје претходно ускраћену информацију. Међутим, у случајевима када је било нужно доносити формална решења, у 2016. години проценат њиховог извршења у односу на претходну годину (скоро 85%), смањен је за 10,1% и износи само 73,6%

Пад ефикасности у заштити права јавности у највећој мери се мора објашњавати одсуством подршке коју су Поверенику били дужни да пруже други државни органи. Ни управна инспекција у саставу Министарства за државну управу и локалну самоуправу, надлежна за покретање прекршајних поступака против прекршиоца закона, ни правосудни органи нису имали ни изблиза адекватан однос према чињеници да се закон масовно крши. Прекршајни поступци покретани су у броју вишеструко мањем од броја реално почињених прекршаја, ретко и селективно, а окончавани у највећем броју случајева наступањем застарелости.

Међутим, још важније је одсуство нужне и очекиване подршке, који су процесу унапређења права јавности да зна дужни највиши органи.

У 2016. години Повереник је био принуђен да у много више случајева (укупно 61) него претходних година, захтева од Владе обезбеђење извршења и Влада то није учинила ни у једном случају.

У 2016. години, другу годину узастопце, Народна скупштина, супротно закону и сопственом Пословнику, не разматра годишње извештаје Повереника. Шта више, први

пут за 12 година постојања и деловања институције Повереника, чак ни "матични" скупштински Одбор за културу и информисање није разматрао повереников извештај.

Поред наведеног, забрињавајуће је одржавање неких хроничних проблема у вези са остваривањем права јавности да зна, односно поновно појављивање проблема за које смо се могли надати да су апсолвирани односно превазиђени. То посебно важи за проблеме у остваривању права на приступ информацијама у вези са неким крупним, економским потезима државе, односно органа власти, информацијама о располагању великим финансијским или материјалним ресурсима. Ови проблеми, осим што су у више случајева за последицу имали озбиљне повреде права јавности да зна, имали су и друге непожељне последице, пре свега по углед у антикорупцијском контексту, што је и у 2016. години потврђено хронично лошом оценом и позицијом наше земље на Глобалном индексу перцепције корупције.

Повереник је у прошлогодишњем извештају изразио бојазан да би игнорисање проблема на које је указивао могло довести у питање његову, у претходним извештајима, више пута понављану оцену да у области слободе приступа информацијама имамо иреверзибилан, континуирани позитиван процес. Имајући у виду чињенице из овогodiшњег извештаја са жаљењем мора констатовати да се то и догодило.

У области заштите података о личности ситуација је хронично лоша и врло забрињавајућа.

Када је у питању заштита података о личности, наша земља се још увек објективно налази на самом почетку процеса имплементације европских стандарда у правни поредак и реални живот. Нужно је учинити тај процес далеко бржим и квалитетнијим. Нажалост, чињеница је да се та нужност још увек недовољно разуме и препознаје. Најбоља илустрација тога је то да је још у лето 2010, после дугог оклевања, на иницијативу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и на основу нацрта који су припремили његови сарадници у сарадњи са експертима Комисије ЕУ, Влада Србије усвојила Стратегију заштите података о личности, али да још није донела Акциони план за њено спровођење. Тромесечни рок за доношење Акционог плана истекао је пре шест и по година, али он још увек није донет. Само се по себи разуме да је услед тога Стратегија остала само „мртво слово“ на папиру, без било каквих практичних ефеката; као и да је, имајући у виду протек времена, данас застарела и да је неопходно донети нову.

У одсуству озбиљне Стратегије и стварне жеље да се она реализује надлежни државни органи недопустиво мало раде, тачније, готово ништа не раде на нужном, даљем усклађивању правног оквира, посебно Закона о заштити података о личности са европским стандардима, иако смо у том погледу у великој доцњи. Влада је још средином 2012. формирала Радну групу са задатком да припреми измене и допуне Закона о заштити података о личности. Међутим, ни након скоро пет година нема никаквих ефеката рада ове Радне групе. Настојећи да помогне Влади, односно Министарству правде, Повереник је са својим сарадницима и у сарадњи са представницима цивилног сектора и академске заједнице припремио и ставио на располагање Министарству правде одговарајући Модел закона. И Влада је у Акционом плану за Поглавље 23 утврдила да ће нови закон бити донет до краја 2015. године и то на основу Модела који је припремио Повереник. Међутим, закон није донет, није се чак појавио ни било какав формалан

предлог закона, а "радна верзија" Нацрта коју је презентирало Министарство правде не само да скоро и није имала додирних тачака са моделом Повереника, него није садржавала одговоре на практично ни једно од важних, акутних, у пракси отворених питања.

Директна последица неадекватног и неодговорног односа према стању нормативне уређености заштите података о личности је и чињеница да ниједним законом још увек нису уређене бројне, за заштиту података о личности, изузетно битне области – видео-надзор, биометрија, безбедносне провере, приватни сектор безбедности итд., што подразумева многе потенцијалне и реалне ризике повреде права великог броја грађана.

Бројни ексцеси односно повреде права на заштиту података о личности, неки и изузетно крупних димензија или значаја, императивно захтевају да се однос државе и друштва у целости према заштити података о личности, односно приватности уопште, потпуно, из корена промени. То што су активности Повереника на заштити права вишеструко увећане не треба, не може и не сме да служи за утеху, то је пре озбиљно упозорење. Нужне су и активности свих одговорних, неопходни су далеко бољи резултати. То императивно траже и интеграциони процеси наше земље са ЕУ и, што је још много важније, потреба унапређења и заштите људских права зајемчених Уставом Србије.

2. СТАЊЕ И ПРЕПРЕКЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ПРАВА НА ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

А. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја

2.1. Кратак приказ стања у остваривању и заштити права на приступ информацијама

У области слободе приступа информацијама у Србији је присутан тренд пораста броја захтева¹ којима грађани захтевају информације од органа власти, уз истовремено велики број жалби Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (даље: Повереник) због отежаног добијања информација. **Број формално изјављених жалби Поверенику у последње четири године се креће између три и четири хиљаде годишње**, што је десетоструко више у односу на почетну годину примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (даље: Закон о приступу информацијама).

То је потврда да се до информацијама о раду власти и даље у великом броју случајева тешко долази без интервенције Повереника и да грађани имају поверење у рад овог независног државног органа када му се обраћају ради заштите права. Високом степену коришћења права грађана на приступ информацијама значајно су допринеле бројне активности Повереника на афирмацији овог права, укључујући медијску заступљеност и присутност на друштвеним мрежама, отварање података о раду институције и сл. о чему ће бити више речи у наставку овог извештаја.

Од доношења Закона о приступу информацијама у Србији (2004.) бележен је континуирани напредак у остваривању овог права све до 2015. године. Истовремено је растао степен ефикасности интервенција Повереника у заштити овог права, изражен у броју случајева оствареног права тј. добијених информација у односу на број основаних жалби, и он је у 2015. години износио 95,8%.

Нажалост, у 2016. години, позитиван тренд остваривања права јавности да зна је прекинут, будући да је забележено више негативних трендова у односу органа према овом праву грађана. Први пут од почетка рада Повереника, годинама растућа ефикасност његовог деловања мерена случајевима добијених информација смањена је у 2016. години за 3,8%, а број основаних жалби је порастао за 2%. Посебно забрињава чињеница да је број извршених решења Повереника којима је наложио органима власти да информације учине доступним, у 2016. години смањен за 10,1% и износи 73,6% од донетих решења². Највише је неизвршених решења од стране органа и организација у локалној самоуправи, јавних предузећа (државних и локалних) и од министарстава.

¹ У 2005. години је било око две хиљаде захтева, а у 2016. око тридесет хиљада - Податак из извештаја 811 органа (око 28%) који су доставили годишњи извештај Поверенику од укупно 2.906 органа који имају обавезу достављања извештаја.

² Од 864 донета решења, није извршено 228 решења.

Чињеница је да су, упркос наведеном, и у 2016. години интервенције Повереника поводом жалби у високом проценту (92%) основаних жалби довеле до тога да подносиоци жалби добију захтеване информације. Након интервенције Повереника по примљеној жалби, поступак се у великом броју случајева (60,8%) основаних жалби оконча обуставом поступка, будући да органи накнадно доставе информације жалиоцу. У бројним ситуацијама информације су учињене доступним тражиоцима тек након што Повереник примени све расположиве механизме принуде, тј. спровођења поступка принудног извршења и изрицања новчаних казни органима власти. Притом, механизам обезбеђења извршења решења Повереника који је у надлежности Владе, као ни претходних година, није функционисао ни у 2016. години, а изостао је и очекивани ефекат надзора од стране Управне инспекције у виду неминовне одговорности за кршење права.

Стање у области слободе приступа информацијама 2016. години у Србији илуструју и следећи подаци, односно чињенице:

Велики је број случајева у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су одговарали да не могу да доставе информације, без доношења решења са ваљаном аргументацијом како закон налаже, па је евидентиран висок проценат жалби због тзв. ћутања администрације (84,4%) и у односу на 2015. годину смањен је за свега 3,3%.

Број жалби изјављених Поверенику због немогућности остваривања права на слободан приступ информацијама у 2016. години је незнатно мањи него у претходној години, али је и даље веома велики, близу 3.500. Скоро половина жалби је изјављена против републичких државних и других органа и организација, а око 46% од тога су жалбе против министарстава и органа у њиховом саставу. Проценат основаних жалби Поверенику је и даље веома високи износи 87,7%.

Учесталија је у односу на претходну годину појава, да органи власти одбијају захтев тражиоца информација под видом злоупотребе права (око 5%), или с позивом на тајност информација (3,7%), па и када се захтеване информације односе на трошење јавног новца, инвестиције, предузимање службених радњи и слично.

На иницијативу органа, Републичко јавно тужилаштво је само у 2016. години поднело 15 тужби против одлука Повереника, с позивом на заштиту јавног интереса, захтевајући за одређене случајеве и одлагање извршења решења Повереника. То је више од укупног броја тужби у току свих претходних 11 година, када је исто тужилаштво поднело 11 тужби против одлука Повереника.

Ниједно решење Повереника донето у 2016. години није поништено од стране Управног суда³, нити по тужбама странака-тражилаца информација нити Републичког јавног тужиоца, а поднето је 111 тужби против одлука Повереника у 2016. години, од којих је 90 решено. Истовремено, против шест органа власти против којих није дозвољена жалба Поверенику, поднето је 126 тужби Управном суду, од чега 123 против Владе и по једна против Народне скупштине, председника Републике Србије и

³ Управни суд је поништио и вратио на поновни поступак један закључак Повереника из формалних разлога, донет у 2015. години.

Уставног суда. Од 40 решених тужби, 31 тужба је уважена и то тужбе поднете против Владе Србије.

У извршавању законских обавеза органа власти у погледу примене мера унапређења јавности рада прописаних Законом о приступу информацијама је забележен готово симболичан напредак. Велики број органа власти за које је законом прописана обавеза објављивања информатора о раду, спровођење обуке запослених, одржавања носача информација и достављања извештаја Поверенику о спровођењу овог закона, то годинама не чини и то без икакве одговорности и последица, иако је неизвршавање сваке од ових обавеза санкционисано као прекршај.

Одговорност за кршење закона у великом броју случајева изостаје или је симболична у односу на број случајева повреде права, при чему је највећи број прекршајних поступака покренут на захтев тражиоца информација у својству оштећеног, вишеструко више него на захтев Управна инспекције. Одсуство одговорности је директно условљено обимом и квалитетом надзора над применом Закона од стране Управне инспекције, као и неуједначеном праксом прекршајних судова.

2.2. О препрекама у остваривању права на приступ информацијама

Приказано стање у области слободе приступа информацијама је у највећој мери условљено следећим препрекама:

2.2.1. Нефункционисање механизма обезбеђења извршења решења Повереника

Влада је по закону у обавези да, на захтев Повереника, мерама непосредне принуде, по правилима општег управног поступка која важе за административно извршење, обезбеди извршење решења Повереника када органи власти то не учине добровољно, па ни након примене мера посредне принуде (новчаних казни-пенала) од стране Повереника. Решења Повереника по закону су коначна, обавезујућа и извршна, а непоступање по решењу је санкционисано као прекршај.

У 2016. години Повереник је био принуђен да у много више случајева (укупно 61) него претходних година, захтева од Владе обезбеђење извршења⁴ и Влада то није учинила ни у једном случају. Истине ради, само у три случаја орган власти је поступио по решењу Повереника након што је Повереник упутио захтев Влади, што се може тумачити више као последица притисака јавности, односно писања медија, а не од било какве интервенције Владе. Игнорисање захтева Повереника за обезбеђење извршења, упркос законској обавези, траје од 2010. године, од када је прописана ова обавеза и од тада до данас, Влада се оглушила о укупно 135 таквих захтева.

Примера ради, Влада је у 2016. години одбила да обезбеди извршење решења да се Савету за борбу против корупције и новинарима, учине доступним информације, односно уговори које су ЈП Србијагас, предузеће Телеком Србија и Друштво Air Serbia закључили у 2015. години вези са услугама маркетинга, рекламирања, оглашавања, односа са јавношћу, спонзорстава/донаторства, промотивних и медијских кампања и сл.;

⁴ У 2015. години Повереник је упутио Влади 24 захтева за обезбеђење извршења

затим информације у вези са кредитима које је Фонд за развој Републике Србије одобрио „Железари Смедерево“ од 2012 - 2015. године; уговори Агенције за осигурање и финансирање извоза закључених са привредним друштвом „Pink international company“ и докази о извршењу уговора; трансакциона документа Air Serbia и Etihad-a (уговор акционара, о пружању услуга подршке, о дугорочним комерцијалним аранжманима са Аеродромом Београд, НИС-ом и Техником, уговор о давањима друштву Air Serbia од стране Владе, уговор о услугама путовања, о обуци и др.), као и информације Фонда ПИО о укупном радном стажу председника Републике и председника Владе и друге.

Недоступним јавности су такође остале и информације у вези са неколико важних уговора односно догађаја, о чему ће у наставку извештаја бити више речи, као нпр. Уговор о пружању услуга управљања и саветовања у пословању Привредног друштва „Железара Смедерево“ од 25. 3. 2015. године, уговори о набавци сировина и раскиду наведеног уговора; затим информације о томе које мере су надлежни државни органи предузели или нису предузели и друге околности у вези са догађајем од 25. априла 2016. године, тзв. случај „Савамала“, као и информације из службене белешке, односно образложење надлежног тужилаштва да не покреће поступак у случају пада војног хеликоптера у марту 2015. године којом приликом је страдало седам особа.

Нефункционисање механизма обезбеђења решења Повереника додатно компликује то што постоји неуједначена судска пракса редовних судова по питању надлежности за извршење закључака Повереника којима се изричу новчане казне - пенали у поступку принудног извршења решења. Врховни касациони суд је, на иницијативу Повереника, 2012. године заузео правно схватање Спп 6/12 од 1.10.2012. да питање извршења закључака Повереника није у судској надлежности, да је оно уређено на посебан начин Законом о приступу информацијама, те да закључак Повереника о изреченој новчаној казни не представља извршну исправу из чл. 13.ст.1.т.2. Закона о извршењу и обезбеђењу и да је Повереник тај који треба да извршава свој закључак пленидбом новчаних средстава са рачуна органа. Такво образложење Суда не одговара истини јер је Законом о приступу информацијама уређено само питање извршења Повереникових решења, али не и закључака. Отуда се и наведени правни став доводи у питање, а пракса судова је остала неуједначена и након заузетог правног става, па за разлику од осталих судова у Србији који извршавају закључке Повереника, основни судови са подручја Апелационог суда у Београду одбијају надлежност њиховог извршења. **Последица таквог става је и немогућност принудне наплате новчаних казни у износу од два и по милиона динара у корист буџета Републике Србије и то само у 2016. години.**

2.2.2. Одсуство одговорности за кршење права

Повереник већ годинама уназад као и у овом извештају изражава **забринутост због одсуства адекватне одговорности за кршење права на приступ информацијама и упозорава да такав однос надлежних подстиче органе власти да то чине и даље, у уверењу да неће сносити никакве последице.**

Директна последица одсуства одговорности за кршење права јесте непримерено велики број жалби Поверенику и немогућност Повереника да све жалбе решава у законском року, а што је чести разлог подношења тужби и

проузроковања трошкова и непотребних буџетских издатака. То оправдано изазива незадовољство грађана и додатно оптерећује рад службе Повереника.

Закон о приступу информацијама је санкционисао као прекршај сваки вид кршења права на приступ информацијама, укључујући непоступање по захтеву, достављање непотпуних или нетачних информација, непоступање по решењу Повереника да се информација учини доступном, као и неизвршење законских обавеза органа у вези са објављивањем информатора о раду, достављањем извештаја Поверенику, спровођење обуке.

Надзор над спровођењем Закона је у надлежности Управне инспекције Министарства државне управе и локалне самоуправе. Према достављеном извештају Поверенику, Управна инспекција је у 2016. години надзор спроводила само у случају непоступања по решењу Повереника и у мањем обиму због необјављивања информатора. **Ако се, на једној страни, има у виду податак од близу три хиљаде основаних жалби као потврда кршења права по поднетим захтевима, као и низак степен извршења законских обавеза на унапређењу јавности рада од стране органа власти и, на другој страни, број покренутих прекршајних поступака по захтевима Управне инспекције у 2016. години (46), а нарочито њихов исход, закључак је више него очигледан, да одговорности у највећем броју случајева нема или је симболична.** Због такве политике надзора који неколико година за редом (2011-2015) није довео до покретања ниједног прекршајног поступка за кршење права, догађају се ситуације да поједина државна предузећа, као што је Србијагас, плате десетине новчаних пенала у извршном поступку који спроводи Повереник, али одбијају да доставе информације тражиоцу.

Поражавајућа је чињеница да је, код таквог стања ствари, много више покренутих прекршајних поступака по захтевима грађана чије је право повређено, у својству оштећених, него од стране Управне инспекције, што потврђују подаци у наставку овог извештаја. С тим у вези, у пракси се испољио проблем неуједначене праксе судова за прекршаје по питању легитимитета оштећених да поднесу захтев за покретање прекршајног поступка, а нарочито када нису претходно у управном поступку користили институт жалбе Поверенику. Значајно је нагласити да је **Врховни касациони суд 6. 12. 2016. године, на иницијативу Повереника, заузео правни став II Су - 17157-16 по коме ускраћивање адекватног одговора тражиоцу информација представља повреду личног права, па је тражилац информације као оштећени увек овлашћен да сам поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, какав став је од почетка био и став Повереника.**

У случајевима у којима је и дошло до изрицања казни, оне су на граници законског минимума, а врло често, у поступку по жалби, долазило је до обуставе поступка због застарелости. С тим у вези је значајно поменути да у процесу измена Закона о прекршајима, Министарство правде није прихватило иницијативу Повереника да се повећа рок застарелости за прекршаје прописане Законом о приступу информацијама, имајући у виду његов антикорупцијски потенцијал.

2.2.3. Одлагање измена Закона о приступу информацијама

Од 2011. године од када је започет и због избора у 2012. години обустављен процес измена Закона о приступу информацијама, до писања овог извештаја није дошло до усвајања његових измена и рок за то се из године у годину неоправдано продужава. Тако и препреке које би изменама Закона требало отклонити, оптерећују остваривање самог права, а и рад самог Повереника.

Надлежни органи, најпре Министарство државне управе и локалне самоуправе, а затим и Министарство правде, при свакој измени или новој верзији стратешких докумената, утврђују нове рокове за усвајање измена Закона о приступу информацијама, укључујући документе о борби против корупције, о реформи државне управе, о придруживању Европској унији (Поглавље 23), о спровођењу међународно прихваћене идеје Партнерства за отворену управу. То се чини упркос томе што сви, без изузетка, утврђују потребу веће транспарентности свих процеса органа власти, проширења овлашћења и ресурса којима располаже Повереник, обавезност поштовања решења и упутстава Повереника, као и потребе дораде овог закона. Последњи утврђени рок за усвајање измена Закона о приступу информацијама је последњи квартал 2017. године.⁵

Одлагањем измена Закона о приступу информацијама заустављено је нужно потребно побољшање норми о проактивном објављивању информација. Одлагање би се могло протумачити одсуством воље надлежних да се повећа антикорупцијски потенцијала овог закона; да се рад свих органа власти учини видљивијим; да се нормама овог закона обухвате сви субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења, укључујући јавне бележнике и извршитеље, као и субјекти у којима држава има већински удео капитала; да се повећа степен одговорности за кршење закона утврђивањем овлашћења и за Повереника да подноси захтеве за покретање прекршајног поступка; да се обезбеди функционисање механизма обезбеђења извршења решења Повереника; да се побољша правни амбијент за остваривање права на приступ информацијама кроз обавезно прибављање мишљења Повереника у поступку доношења прописа и прописивањем заштитног механизма да се загарантовани ниво права из Закона о приступу информацијама и остварени ниво права не снижава изменама других прописа; да се омогући органима да трошкове приступа информацијама наплате као сопствене приходе уместо да, према важећој регулативи, те приходе уплаћују на заједнички рачун буџета, при чему трошкови прописани Уредбом Владе из 2006. године нису мењани, односно усклађивани са инфлацијом.

Одлагањем измена Закона о приступу информацијама се одлаже процес европских интеграција у области слободе приступа информацијама, транспоновање Директиве о поновној употреби информација - Директива 2003/98 ЕЗ Европског парламента и Савета од 17. 11. 2003. и њене измене и допуне - Директива 2013/37 ЕУ од 26. 6. 2013. године, у функцији спровођења активности на отварању података јавне власти (Open Data) као и Директиве ЕУ 2003/4 Европског парламента и Савета од 28. 1. 2003. године, о јавном приступу информацијама о животној средини.

⁵ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније - друга ревизија, новембар 2016.

2.3. Карактеристични случајеви и начини изигравања права на приступ информацијама у 2016. години

Илустративни примери односа органа власти према праву јавности да зна у 2016. години су следећи случајеви:

2.3.1. Случај „Савамала“

Информације о томе које мере су надлежни државни органи предузели или нису предузели и друге околности у вези са догађајем од 25. априла 2016. године када је у ноћи, под необичним околностима, са фантомкама на главама извршилаца, изведено рушење објеката у Херцеговачкој улици у Београду, тзв. случај Савамала, остале су недоступне јавности и поред свих мера и формалних одлука које је Повереник предузео поводом обраћања и жалби грађана.

Повереник је, одмах након што се случај Савамала догодио, упутио писмо градоначелнику Београда у коме га је позвао да објави све релевантне информације о овом догађају. Одговор градоначелника је био да је он обавестио јавност да о томе не зна ништа, осим да су учествовале надлежне градске службе, па је Повереника упутио „да се обрати надлежним“.

Илустративно је такође поступање Вишег јавног тужилаштва у Београду и методе којима се ово тужилаштво користило да би избегло да јавности достави информације у вези са вођењем преткривичног поступка у случају Савамала.

Од пет решења Повереника донетих по жалбама грађана којима је у вези са случајем Савамала наложено Вишем јавном тужилаштву у Београду (ВЈТ) да се доставе тражене информације, извршено је само једно решење и достављена информација о имену поступајућег тужиоца. И то је учињено тек након обраћања Повереника Републичком јавном тужиоцу и указивања на незаконито поступање ВЈТ, будући да је претходно, уместо да поступи по решењу Повереника, ВЈТ обавестило Повереника да је предмет упутило Републичком јавном тужилаштву.

Одбијање достављања захтеваних информација, ВЈТ је образлагало тиме да се не ради о информацијама од јавног значаја, односно да не постоји интерес јавности или да би достављање информација угрозило преткривични поступак, а након обавезујућих решења Повереника донетих по жалбама, предмете је проследило Апелационом јавном тужилаштву ради добијања мишљења односно упутстава о поступању у смислу чл. 51. Правилника о управи у јавним тужилаштвима, као и у смислу члана 39, 16. и 18. Закона о јавном тужилаштву.

Такво поступање ВЈТ, да предмете доставља надређеном тужилаштву уместо да поступи по обавезујућем решењу Повереника, нема никаквог оправдања, јер је у конкретној ситуацији ВЈТ поступало као првостепени орган у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја, а не у вршењу тужилачке функције у којој би била неопходна инструкција надређеног тужилаштва. Такав поступак ВЈТ се може разумети једино као начин избегавања да се информације учине доступним јавности.

Такође, оцену наведених аргумената ВЈТ за одбијање захтева треба посматрати у контексту околности да се информације односе на догађај поводом кога је Заштитник грађана⁶ утврдио да је дошло до кршења људских права и озбиљних пропуста у поступању односно непоступање надлежни органи, што говори да је интерес јавности да зна у овом случају изузетно велики, а што потврђује и чињеница о континуираним јавним протестима грађана поводом овог случаја у Београду.

Чак је у предмету у коме су тражени деловодни бројеви аката поступајућег заменика јавног тужиоца, Републичко јавно тужилаштво затражило списе предмета од Повереника ради утврђивања основа за подношење тужбе Управном суду против решења Повереника, а поводом предлога ВЈТ.

ВЈТ и даље одбија да поступи по налозима Повереника и јавности достави релевантне информације у вези са случајем Савамала, укључујући следеће:

- информације о томе да ли је ВЈТ поднело кривичне пријаве против овлашћених лица Министарства унутрашњих послова Републике Србије због одбијања да поступи према упућеним налозима и ургенцији ВЈТ (четири налога и ургенција) у предмету КТН – 60/16 и ако јесте, да му достави копије наведених кривичних пријава;

- информације из предмета КТН-60/16 о деловодним бројевима докумената којима је поступајући заменик јавног тужиоца, због одбијања полиције да поступи по упућеним захтевима и ургенцијама, обавестио јавног тужиоца Вишег јавног тужилаштва у Београду, министра унутрашњих послова, Владу и надлежно тело Народне скупштине Републике Србије, као и деловодне бројеве дисциплинских пријава поднетих против лица која су се оглушила о захтеве и ургенције Тужилаштва, а све у складу са чланом 44. Законика о кривичном поступку;

- професионалну биографију поступајућег заменика јавног тужиоца у предмету „Савамала“.

Повереник спроводи поступак принудног извршења решења, по предлогу тражиоца.

Информације које су у вези са случајем Савамала, затражене су и од Републичког геодетског завода (РГЗ) и то копије листова или привремених листова непокретности за све катастарске парцеле у Херцеговачкој улици у Београду, важећи на дан догађаја Савамала. Након што је тражилац поднео жалбу Поверенику због недобијања одговора на захтев, РГЗ је обавестио тражиоца да не поседује тражене информације.

2.3.2. Случај „Хеликоптер“

Илустративни пример односа према праву јавности да зна је поступање Вишег јавног тужилаштва у Београду у вези са случајем „Хеликоптер“, у коме је ВЈТ ускратило јавности информације у вези са предистражним поступком поводом пада војног хеликоптера у марту 2015. године недалеко од аеродрома „Никола Тесла“, ангажованог

⁶ Налази и препоруке Заштитника грађана, бр. 13-32-2147/2016 од 9.5.2016. и бр. 13-37-2526/2016 од 10.6.2016. <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33?limit=50&start=50>

за спасавање пацијента из Рашке, којом приликом је страдало седам особа, у вези са чим ВЈТ није покренуло истрагу.

У предмету у коме је новинар од ВЈТ тражио копију службене белешке у којој је садржано образложење одлуке да се не покреће поступак у случају пада војног хеликоптера, ВЈТ је одбило захтев, позивајући се да су информације о томе већ објављене и доступне, што не одговара истини. Истина је да су објављене друге информације у вези са овим случајем, попут извештаја стручних комисија Војске Србије, али не и службена белешка ВЈТ⁷, због чега је у поступку по жалби, Повереник наложио ВЈТ да новинару достави тражену белешку.

У другом предмету новинар је од ВЈТ захтевао увид и копије списка предистражног поступка поводом истог догађаја. ВЈТ је одбило захтев с позивом на поверљивост и опет на чињеницу да су информације доступне јавности.

У оба предмета, ВЈТ је обавестило Повереника да је ставило предлог Републичком јавном тужилаштву за покретање управног спора и тражило одлагање извршења решења којим је Повереник решавајући по жалби наложио ВЈТ да информације учини доступним тражиоцу.

2.3.3. Ускраћивање приступа информацијама због тзв. „заштићених података“ и уговорних клаузула о поверљивости

И у 2016. години позивање органа на тајност информација као разлог одбијања приступа је било веома често. Притом, готово увек изостаје чак и доказ да се заиста ради о документу тј. информацији која је као поверљива класификована на прописан начин, у складу са Законом о тајности података, а још ређе се износи суштински разлог и доказ у прилог одлуке о ускраћивању приступа информацији. Захтев тражиоца се по правилу априори одбија, без примене прописаног тзв. теста штете за случај објављивања информације, односно теста јавног интереса о процени претежности интереса између права јавности да зна и другог права или јавног интереса који се штити тајном и који би могао бити озбиљно повређен објављивањем информације.

Узрок таквог понашања је добрим делом вишегодишње одсуство надзора над применом Закона о тајности података у надлежности Министарства правде, али извесно, много више намера да се прикрију незаконита располагања јавним средствима, злоупотребе положаја или други вид корупције.

Следе неколико карактеристичних случајева ускраћивање приступа информацијама због тзв. „заштићених података“ и уговорних клаузула о поверљивости:

Уговори у вези пословања „Железара Смедерево“

Карактеристичан пример изигравања примене Закона о приступу информацијама с позивом на тајност података и то на тајност утврђену у поступку пред другим органом и то само за време док је трајао тај други поступак (поступак

⁷ <http://www.mod.gov.rs/cir/8067/izvestaji-komisija-za-utvrđivanje-uzroka-pada-helikoptera-8067>

пред Комисијом за заштиту конкуренције), јесте случај „Железара Смедерево“ и информације о управљању Железаром, набавком сировина, раскидом уговора и сл.

Министарство привреде је по захтевима у 2016. години поступило на идентичан начин и позивало се на исте аргументе одбивши захтев тражиоца информација у овом случају, упркос чињеници да је већ било упознато са ставом Повереника о неприхватљивости аргумената истицаних у предмету који је вођен поводом истог случаја у 2015. години⁸, у коме је Управна инспекција Министарства државне управе и локалне самоуправе поднела захтев за покретање прекршајног поступка против тадашњег министра привреде⁹, након што је Заштитник грађана утврдио да је Министарство у конкретном случају вишеструко прекршило Закон о приступу информацијама, да је злоупотребљена одредба Закона о заштити конкуренције и да је повређено право целокупне јавности на приступ подацима у поседу органа јавне власти, загарантовано Уставом Републике Србије, па је Заштитник грађана упутио одговарајуће препоруке Министарству, између осталих, да поступи по решењу Повереника које је коначно, обавезујуће и извршно, што се није догодило.

Министарство привреде се позвало на то да је Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије службеним актом сходно законским овлашћењима тражени уговор и информације везане за исти одредила да се чувају као службена тајна, да је закључком Комисије утврђено да предметни Уговор о пружању услуга управљања и саветовања као и његови прилози представљају заштићени податак у смислу чл. 45. Закона о заштити конкуренције и да се предметни заштићени подаци не могу учинити доступним.

У 2016. години Министарство привреде и Привредно друштва за производњу и прераду челика - Радианац су Савету за борбу против корупције Владе Србије ускратили информације из наведеног уговора, као и из извештаја HPK MANAGEMENT д.о.о и HPK ENGINEERING B.V. о извршењу уговорних обавеза из наведеног уговора; затим информације из уговора од 22.04.2015. године закљученог између привредног друштва „Железара Смедерево“ д.о.о. и привредног друштва „Пикаро“, као и свих других уговора који су проистекли из наведеног уговора и које су наведена привредна друштва закључила, као и информације о разлозима раскидања уговора о управљању „Железаром Смедерево“.

Предмет интересовања јавности су били и два уговор о продаји закључена између „Железаре Смедерево“ д.о.о. и компаније Bremer International Limited, као и анекси и амандмани истих, информације међусобним уплатама између „Железаре Смедерево“ д.о.о. и наведене компаније. Привредно друштво „Железара Смедерево“ д.о.о је као орган власти¹⁰ одбило да достави новинару ове информације наводећи да су уговори комерцијалне природе и уобичајено садрже клаузулу о поверљивости, према којој су уговорне стране у обавези да комерцијалне информације из уговора чувају као пословну тајну и исте не могу бити доступне трећим лицима, што је са становишта Закона о приступу информацијама неприхватљиво, јер закон захтева од органа власти да докаже које штетне последице би проузроковало објављивање информација.

⁸ Уговор о пружању услуга управљања и саветовања у пословању Привредног друштва „Железара Смедерево“ од 25. 3. 2015. године, закљученог између Републике Србије, ПД „Железара Смедерево“ д.о.о., HPK MANAGEMENT“ д.о.о. из Београда и „HPK ENGINEERING B.V.“ из Амстердама, Холандија.

⁹ У прекршајном поступку није утврђена одговорност министра

¹⁰ Према подацима Агенције за привредне регистре, привредно друштво „Железара Смедерево“ основано је од стране Републике Србије, са уделом од 100% у основном капиталу и има статус органа власти.

Ни Министарство привреде ни „Железара Смедерево“ д.о.о. нису поступили по решењима Повереника донетим по жалбама тражилаца.

Овај случај је истовремено потврда става да изостанак било какве одговорности, политичке, прекршајне и др. подстичу органе власти на упорно кршење закона и гарантованих права грађана.

Уговори А.д. „AIR SERBIA“

На тзв. заштићене податке у поступку пред Комисијом за заштиту конкуренције, као разлог ускраћивања информација по захтеву за приступ информацијама позвало се и Акционарског друштва за ваздушни саобраћај „AIR SERBIA“ у Београду одбијајући захтев Савета за борбу против корупције за достављање уговора трансакционих докумената Air Serbia и Etihad-a, о којима је било речи у наслову о обезбеђењу извршења решења, будући да Влада ни у овом случају није обезбедила извршење решења повереника.

Иницијални меморандум о разумевању између „Електропривреде Србије“ и компаније „Amplex Emirates LLC“

Повереник је у 2016.години затражио од Владе Србије да обезбеди извршење свог решења којим је још у децембру 2014. године наложио Министарству рударства и енергетике да објави Меморандум. Министарство је одбило да изврши решење и поднело је тужбу против решења Повереника коју је Управни суд одбацио. У извршном поступку платило је новчане казне у укупном износу од 200.000 динара, али је одбило да достави информације.

У овом случају се Министарство позвало на одредбе Меморандума по коме се приступ информацијама условљава сагласношћу уговорних страна, иако је од раније познат став Повереника да је то неприхватљиво. Генерално, одредбама комерцијалних уговора се не може, противно нашем Уставу, искључити примена императивних одредаба нашег закона. У конкретном случају, чак и самим Меморандумом, је предвиђено да се одредбе о поверљивости и сагласности не односе на одлуке донете у поступку примене закона којима се у Републици Србији уређује материја слободе приступа информацијама од јавног значаја ради остваривања и заштите интереса јавности.

2.3.4. Заштита права на приватност као изговор недостављања информација

Случај доступности дипломе судског вештака

Градски завод за вештачења у Београду је одбио да тражиоцу достави информације о броју судских предмета у којима је Ј.М. запослена у Заводу, као судски вештак обављала вештачења испред Завода, назив суда и судски број предмета, као и копију дипломе коју је именована предала приликом заснивања радног односа у Заводу. Одбијање захтева Завод је правдао могућношћу повреде права на приватност вештака и угрожавањем судског поступка.

Повереник је усвојио жалбу тражиоца и наложио да му се информације доставе оценивши да је неприхватљиво позивање Завода на повреду приватности у ситуацији када се информације које се односе на запосленог и његове послове у име органа јавне власти за које послове је плаћен јавним новцем и то послове судског вештачења, да се не ради о информацијама у вези са њиховим приватним животом, те да је испуњен законски услов за одступање од заштите права на приватност у корист права јавности да зна. Уз то, Завод није предочио никакве доказе о могућем угрожавању судског поступка.

Завод је информације у овом случају учинио доступним тек након што је Повереник спровео поступак принудног извршења наведеног решења Повереника у коме су изречене две новчане казне ради принуде на извршење, које је Завод уплатио у буџет; након што је упозорио Министарство државне управе и локалне самоуправе на обавезе које има по Закону о приступу информацијама у погледу надзора; након што је затражио да Влада обезбеди извршење решења и након бројних медијских чланака о овом случају због изражене сумње да се ради о фалсификату дипломе.

2.3.5. Учестало подношење тужби надлежног тужилаштва против одлука Повереника

По закону¹¹ надлежни јавни тужилац може поднети тужбу у управном спору ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса. По том основу, Републичко јавно тужилаштво је само у 2016. години поднело 15 тужби Управном суду против одлука Повереника, с позивом на заштиту јавног интереса, захтевајући за одређене случајеве и одлагање извршења решења Повереника, док је у претходних 11 година, поднело укупно 11 тужби.

Једна од поднетих тужби односи се на решење Повереника којим је Војнобезбедносној агенцији (ВБА) Министарства одбране наложио да новинару омогући увид у документ који се односи на инцидент на „Паради поноса“ одржаној 2014. године, означен као ст.пов.бр. 44-123 од 07. 10. 2014. године. Повереник је наложио да се представљања документа на увид, заштите подаци о личности: имена и презимена свих лица осим службених, адресни подаци, јединствени матични број грађана и сл.

При доношењу одлуке, Повереник се руководио чињеницама да се ради о догађају у коме је дошло до инцидента у ком су учествовали припадници МУП-а и Војне полиције, као и брат премијера Србије и брат градоначелника Београда; да је јавности презентирао и снимак самог догађаја; да је у вези са наведеним догађајем, Заштитник грађана спровео поступак контроле законитости и правилности рада Министарства одбране, Војнобезбедносне агенције и Министарства унутрашњих послова, у погледу поштовања права грађана и утврдио одређене пропусте, о чему је сачињен документ објављен на сајту Заштитника грађана, што све појачава интерес јавности да зна околности у вези са овим догађајем.

Повереник није прихватио наводе ВБА да би приступ документу довео до угрожавања безбедности због откривања метода прибављања безбедносних података јер је самим законом који уређује поступање органа¹² прописано од кога и на који начин

¹¹ Чл.11.ст.3. Закона о управним споровима („Сл.гласник РС“ бр.111/09)

¹² Чл. 7. до 23. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Сл.гласник РС“ бр.88/09, 55/12-Одлука УС и 17/13)

ВБА може прикупљати податке, укључујући услове тајног прикупљања применом посебних поступака и мера (оперативни продор у организације, групе и институције; тајно прибављање и откуп докумената и предмета; тајни увид у евиденције података; тајно праћење и надзор лица итд.). Осим тога, Повереник се руководио тиме да је у налазу Заштитника грађана о извршеној контроли констатовано да је документ који је предмет остваривања права увида, по изјави представника ВБА сачињен у вези са „оперативним разговорима“ вођеним 04. 10. 2014. године; да је директор ВБА истакао да документ није достављен јавном тужиоцу јер је старешина оперативаца, који је обавио разговор, накнадно оценио да узете изјаве грађана нису од значаја за кривични поступак и да не садрже ништа сем оног што се већ види на видео снимцима, као и да је Заштитник грађана извршио увид у Оперативну белешку и констатовао да она садржи изјаве које су најмање троје грађана дали припаднику ВБА и изнели своје непосредно виђење почетка, тока и краја инцидента. Све то доказује да омогућавањем приступа траженом документу не би могло доћи до тако тешких последица као што је угрожавање система безбедности Републике Србије, те да се нису стекли услови за ограничење права на приступ информацијама. ВБА није чак у складу са законом документовала ни испуњеност формалног услова могућег ограничења права, да се ради о документу који је одређен као тајни, у складу са Закона о тајности података, тј. није предочено којом одлуком и ког овлашћеног лица је одређена тајност траженог документа, као ни да ли је уопште донета.

На основу изнетих чињеница је немогуће утврдити на који начин је одлуком Повереника повређен јавни интерес, као услов за подношење тужбе. Управни суд је донео решење о одлагању извршења решења Повереника, у поступку по тужби Републичког јавног тужиоца ради поништаја наведеног решења, а пресуда о овој управној ствари још није донета.

Осталих 14 тужби Републичко јавно тужилаштво је поднело против решења Повереника у поступцима по жалбама Фонда за хуманитарно право против Министарства одбране.

Утуженим решењима Повереника наложено је Министарству одбране да учини доступним информације о именима команданата одређених јединица Војске Југославије, као и о професионалном ангажовању појединих припадника Министарства одбране у Војсци Југославије током сукоба на Косову 1999. године, те њиховом статусу данас, односно кретању у служби у Војсци Србије. Повереник се при доношењу одлуке руководио тиме да Министарство није у складу са Законом о приступу информацијама, доказало у поступку да су предметне информације заиста и класификоване у складу и на начин прописан Законом о тајности података нити које тешке штетне последице би наступиле достављањем ових информација, због чега би било оправдано ускратити њихов приступ. Према члану 108. Закона о тајности података, одредбе закона које уређују рад органа јавне власти, у делу који се односи на систем одређивања и заштите тајних података, које нису у супротности са одредбама Закона о тајности података, могле су се примењивати искључиво до дана почетка примене овог Закона, тј. до 01. 01. 2010. године, па је у том смислу било неприхватљиво позивање Министарства на прописе који нису у примени у материји тајности података.

Неприхватљиви за Повереника су били наводи Министарства да државну тајну представљају тајни подаци који се, између осталог, односе и на План одбране земље у

коме су садржани подаци о ратној формацији и употреби јединица Војске, јер тражилац није ни захтевао актуелни План одбране Републике Србије, већ само одређене информације и то из периода организовања Војске Југославије током 1999. године.

2.3.6. Ускраћивање приступа информацијама због непоседовања информација

Органи власти се не ретко изјашњавају да не поседују тражену информацију, при чему такви одговори, по правилу, нису аргументовани нити поткрепљени доказима, као нпр. информацијама о роковима чувања докумената, предаји архивима или уништењу, правилима рада служби и слично. Такве ситуације по правилу изазивају сумњу тражиоца у тачност одговора органа и захтевају надзор надлежног органа, тј. управне инспекције и то стварну проверу чињеница на лицу места.

Примера ради, захтевом за приступ информација затражено је од Градске управе града Београда листа е-mail адреса градоначелника, кабинета градоначелника, градског архитекте, кабинета градског архитекте, градског менаџера и кабинета градског менаџера, преко којих се обављала званична комуникација у вези са пословима града и комуникација у вези са пројектом „Београд на води“, броју и садржини размењених е-mail порука у вези са овим пројектом у међусобној комуникацији чланова органа јавне власти, тако и у комуникацији са трећим лицима.

Градска управа града Београда није поступила по поднетом захтеву. Након изјављене жалбе, Градска управа је обавестила жалиоца да не поседује тражене информације.

Такође, илустративан пример јесте предмет у коме је новинар тражио од Министарства унутрашњих послова информације у вези са истрагом вођеном против сада актуелног министра здравља због његових евентуалних веза са земунским криминалним кланом у вези са убиством В.Б. Министарство је обавестило новинара, а и Повереника поводом изјављене жалбе, да то министарство није предузимало радње против сада актуелног министра здравља током акције „Сабља“, са образложењем да су истражне радње тада биле у надлежности истражног судије.

Имајући у виду изјаву министра дату медијима поводом овог догађаја у којој наводи да је на сопствени захтев, у време акције „Сабља“ ишао три пута на полиграф како би доказао истину, Повереник је још једном затражио да се Министарство изјасни на околност да не поседује захтеване информације и Министарство је поново потврдило да датим информацијама не располаже.

Б. Право на заштиту података о личности

2.1. Правни оквир – основни проблем у заштити података о личности

Када говоримо о правном оквиру у области заштите података о личности, слободно можемо констатовати да је ситуација веома лоша или прецизније алармантна. Неодговарајући правни оквир резултира бројним неуређеним или

неадекватно уређеним питањима, што у пракси даље резултира бројним експесима, односно повредама права на заштиту података о личности, од којих су неке врло великих димензија или значаја.

Све то императивно захтева да се из корена и у целости промени однос државе и друштва према области заштите података о личности, односно приватности уопште. Свака земља која озбиљно приступа заштити података о личности чини то системски. То значи да је прво неопходно утврдити циљеве, мере и активности које је потребно предузети да би се заштитило и омогућило уживање права на заштиту података о личности. Затим неопходно је дефинисати шта је улога и каква је одговорност свих субјеката у остваривању овог права, укључујући и законодавну, извршну и судску власт. Потом је потребно дефинисати конкретне активности које је потребно предузети да би се жељени циљеви остварили и постигли очекивани ефекти. Наравно, потребно је одредити носиоце конкретних задатака и дефинисати рокове за извршење задатака.

Кључни разлог зашто се материја заштите података о личности у Србији не уређује системски је у одсуству одговарајућих активности надлежних државних органа, пре свега Владе Србије, која већ пуних осам година, из неразумљивих разлога али упорно, не предузима неопходне кораке у правцу уређивања правног оквира заштите података о личности и тиме даље генерише пратеће негативне последице.

Из наведеног разлога, Повереник је принуђен да и у овом извештају, као и приликом подношења својих извештаја Народној скупштини последњих неколико година, али и у бројним другим ситуацијама, укаже да је постојећи правни оквир у области заштите података о личности неодговарајући, и то како са становишта међународног права и међународних односа, тако и са становишта унутрашњег права.

2.1.1. Међународно-правни оквир

Са становишта међународног права и међународних односа, усклађивање националног законодавства са правом Европске уније представља међународно-правну обавезу Републике Србије одређену Споразумом о стабилизацији и придруживању¹³, док статус кандидата за чланство у Европској унији указује да су европске интеграције кључне за спољну и унутрашњу политику земље. Колико је стање алармантно, најбоље показује чињеница да ЗЗПЈ није у потпуности усаглашен ни са старим међународним документима, посебно са Директивом 95/46/ЕЗ¹⁴ Европског Парламента и Савета Европске уније из 1995. године, али ни са Конвенцијом Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности¹⁵ из 1981. године. Наравно да ЗЗПЈ није усаглашен ни са недавно донетом Уредбом¹⁶ 2016/679 Европског Парламента и Савета, од 27. априла 2016., о заштити лица у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, као и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ. Као што се види из наслова ове Уредбе, њом се ставља ван снаге Директива 95/46/ЕЗ, ранији кључни европски документ у овој области, са којим ЗЗПЈ није усаглашен иако је

¹³ <http://www.seio.gov.rs/src/srbija-i-eu/porazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/>

¹⁴ <http://www.poverenik.org.rs/sr/pravni-okvir-zp/medjunarodni-dokumenti/699-9546-24101995-.html>

¹⁵ <http://www.poverenik.org.rs/sr/pravni-okvir-zp/medjunarodni-dokumenti/1359-konvencija-o-zastiti-lica-u-odnosu-na-avtomatsku-obradu-podataka.html>

¹⁶ <http://www.poverenik.org.rs/sr/pravni-okvir-zp/medjunarodni-dokumenti/2502-uredba-2016679.html>

донет 13 година након усвајања предметне Директиве. Ова Уредба је ступила на снагу 24. маја 2016., а примењиваће се од 25. маја 2018.,¹⁷ односно државама чланицама је остављен рок од две године да своје национално законодавство усагласе са Уредбом.

Поред наведене Уредбе, током 2016. године донета је и веома важна Директива 2016/680 Европског Парламента и Савета, од 27. априла 2016., о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности од стране надлежних органа у сврху спречавања, откривања, истраге или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција и о слободном кретању тих података, као и о стављању ван снаге Оквирне одлуке Савета 2008/977¹⁸. Ова Директива је ступила на снагу 05. маја 2016., а ЕУ државе чланице су дужне да решења Директиве уграде у своја национална законодавства до 06. маја 2018. године.

Следећи важан међународни документ у области заштите података о личности донет 2016. године је Директива 2016/681 Европског Парламента и Савета, од 27. априла 2016, о употреби података о личности из евиденције података о путницима (ПНР) и о слободном кретању тих података у сврху спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела тероризма и тешка кривична дела¹⁹, која је ступила на снагу 24 маја 2016. године.

Неопходно је поменути и Споразум између ЕУ и САД о заштити података о личности (тзв. „Кишобран споразум“), потписан 02. јуна 2016. године, којим би требало да се осигурају високи, обавезујући стандарди за заштиту података о личности који се размењују између полиције и правосудних органа с обе стране Атлантика. Споразум не представља правни основ за пренос података, већ би требало да пружа заштиту подацима о личности (нпр. име о презиме, адреса, подаци из казнене евиденције и др), који се размењују између ЕУ и САД у сврху спречавања, откривања, истраживања и процесуирања кривичних дела, укључујући тероризам.

Значајне промене међународно-правног оквира у области заштите података о личности донео је и контроверзни „Штит приватности“ који су Европска комисија и Америчко министарство трговине, после дугих и напорних преговора, потписали 12. јула 2016. године, „Штит приватности“ је заменио аранжман „Сигурна лука“, који је био оборен од стране Суда правде ЕУ 2015. године, након познатог случаја Шремс.²⁰ „Штит приватности“ се базира на одлуци Европске комисије о адекватности која полази од тога да правна лица у САД пружају исти ниво заштите података о личности који се преносе, а који постоји у ЕУ, чиме се додатно обезбеђује правна сигурност пословања. Неколико држава ЕУ оспорава ову одлуку Европске комисије, јер сматра да у САД не постоји адекватан ниво заштите личних података као у ЕУ, и тражи да се ова одлука поништи, а Комисија обавезе на плаћање трошкова.

Оваква жива нормативна активност током 2016. године у ЕУ у области заштите података о личности, одлуке других органа и тела, укључујући ту и судске одлуке, као и ставове и мишљења Радне групе 29, представљају озбиљан и захтеван задатак за државе чланице ЕУ да се ускладе са новим стандардима у овој области. За Србију, која је на путу придруживања ЕУ, то изискује огромне и веома озбиљне захвате у унутрашњем

¹⁷ http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.119.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:119:TOC

¹⁸ http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.119.01.0089.01.ENG&toc=OJ:L:2016:119:TOC

¹⁹ http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.119.01.0132.01.ENG&toc=OJ:L:2016:119:TOC

²⁰ <http://www.poverenik.rs/sr/izvestaji-poverenika/2328-izvestaj-poverenika-za-2015-godinu.html>

правном поретку и то не само доношење новог ЗЗПЛ, него и усклађивање бројних других закона, али и подзаконских аката, са европским стандардима.

Потребно је указати и да Повереник, у складу са својим надлежностима и положајем независног државног органа, у свакој прилици исказује безрезервну спремност и пружа помоћ и подршку надлежним органима и телима у процесу стабилизације и придруживања Србије Европској унији. У том смислу, Повереник је током 2016. године доставио више прилога (15) Влади РС, Министарству правде, Министарству државне управе и локалне самоуправе, Канцеларији за европске интеграције и Савету за спровођење Акционог плана за поглавље 23.

2.1.2. Унутрашњи правни оквир

Унутрашњи правни оквир у области заштите података о личности у Србији је крајње неодговарајући и тиме крајње нефункционалан. Разлога томе је више. Као прво, бројне одредбе Закона о заштити података о личности (даље: ЗЗПЛ) су неодговарајуће, односно непотпуне, а поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, као што на системски начин нису уређена ни другим, посебним законима. Потребно је адекватно уредити већи број питања, нпр: видео-надзор, обрада биометријских података, поступак остваривања права на заштиту података о личности, поступак изношења из земље података о личности, поступак вршења надзора, овлашћења Повереника, безбедност података, анализа ризика по права лица у случају појединих обрада које могу озбиљно да угрозе права лица, обавезе руковалаца да Поверенику пријаве продор у безбедност података и с тим у вези, неопходно је увести нове институте у режим заштите података, а који се превасходно односе на постојање лица задужених за заштиту података код одређених руковалаца (посебних врста или који обрађују податке о личности великог броја лица или који обрађују посебне категорије података), итд.

ЗЗПЛ је од усвајања мењан три пута, и то први пут кад је донет Закон о тајности података („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009), на основу ког су престале да важе одредбе чл. 45. ст. 2.-4. ЗЗПЛ, други пут по одлуци Уставног суда Србије о неуставности појединих одредаба ЗЗПЛ, које су донете по предлогу Повереника и трећи пут, у виду допуне у погледу дозвољености промене сврхе обраде података о личности, а која се показала, супротно намери законодавца, као одредба која више отежава, него што олакшава примену. Даље, неадекватан унутрашњи правни оквир заштите података о личности не огледа се само у недостајућим решењима и неодговарајућим, односно непотпуним одредбама ЗЗПЛ, него и у неодговарајућим секторским законима. Наиме, потребно је изменити, односно допунити бројне секторске законе који по правилу непотпуно уређују обраду података о личности у датом сектору, док одређени секторски закони уопште не уређују ову материју. Као што је познато, у складу са чланом 8. тачка 1. ЗЗПЛ, правни основ за обраду података може бити или закон или слободно дат пристанак лица. Већи број закона, нарочито оних који су донети пре доношења ЗЗПЛ, не садрже одредбе којима се одговарајуће уређује материја прикупљања, држања, обраде и коришћења података о личности, а што је уставна обавеза (члан 42. став 2. Устава Србије), већ се предметна материја често уређује подзаконским актима. Такође, подзаконским актима се често недовољно или непотпуно уређују техничка и слична питања у вези са радњама обраде података, а која би управо овим актима требало да се уређују.

Следећи проблем унутрашњег правног оквира заштите података о личности огледа се у непостојању неких подзаконских аката које је Влада РС требало још давно да

донесе, али то још увек није учинила. До сада су у року донети само они прописи за чије доношење је био надлежан Повереник.

Тако, нпр. Повереник је већ више пута до сада указивао на неопходност доношења Акта о начину архивирања и мерама заштите нарочито осетљивих података, што је законска обавеза која директно произилази из члана 16. став 5. ЗЗПЛ, и који је Влада РС требало да донесе у року од шест месеци од дана ступања на снагу ЗЗПЛ, значи до 4. маја 2009. године, али то није учинила ни до данас (кашњење скоро осам година, иако је Повереник небројено пута подсећао на ову обавезу). Тиме је посебна заштита нарочито осетљивих података, коју уређује ЗЗПЛ, остала само празна прокламација.

Такође, Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, са дефинисаним активностима, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и роковима за извршење задатака, Влада РС је требало да донесе у року од 90 дана од дана објављивања ове стратегије у „Службеном гласнику РС“, значи до 20. новембра 2010., али то није учинила ни до данас (кашњење више од шест година, иако је Повереник небројено пута подсећао и на ову обавезу). Овом приликом потребно је указати и на чињеницу да је Стратегију заштите података о личности из 2010. године „прегазило време“, односно да би требало донети нову.

2.1.3. (Не)доношење новог ЗЗПЛ

С обзиром да су бројне одредбе ЗЗПЛ неодговарајуће, односно непотпуне, а поједина питања уопште нису ни уређена ЗЗПЛ, као што системски нису уређена ни другим законима, Повереник је уназад неколико година, на то не једном указивао Влади, посебно Министарству правде, предлажући при томе и конкретна решења у циљу превазилажења таквог стања. У претходном периоду та решења Повереника су се односила на уређивање одређеног питања (нпр. видео-надзора), али нагомилани проблеми у пракси, који произилазе из напред наведеног неодговарајућег правног оквира и с тим у вези непредузимања одговарајућих мера надлежних органа, пре свега Владе Србије, принудиле су Повереника да самостално сачини Модел новог ЗЗПЛ (октобра 2014. године). Повереник је тада тај Модел доставио Министарству правде, а тек око годину дана након тога, Министарство правде је припремило Нацрт закона о заштити података о личности, који нажалост нема додирних тачака са Моделом Повереника, иако је то као обавеза дефинисано Акционим планом за преговарање Поглавља 23²¹ (септембар 2015.). Такође, предметним Акционим планом је предвиђено и да ће нови ЗЗПЛ бити усвојен у четвртм кварталу 2015. године, што се није десило, тако да је наредним текстом Акционог плана за преговарање Поглавља 23²², усвојеним на седници Владе Србије 27. априла 2016. године, тај рок померен на четврти квартал 2016. године.

Међутим, нови ЗЗПЛ није усвојен ни у четвртм кварталу 2015., као ни 2016. године, нити је усвојен до завршетка рада на овом извештају. Такође, нови рок за усвајање новог закона о заштити података о личности још увек није познат.

Овакво поступање Владе Србије, односно Министарства правде, практично указује да је Акциони план за преговарање Поглавља 23, који је усаглашен са ЕУ,

²¹ <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>

²² <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>

прекршен како у време док ово поглавље још увек није било отворено, тако и у време када је отворено. Повереник је извршио све обавезе у односу на спровођење Акционог плана за Поглавље 23, чак и више од тога, јер је припремио Модел ЗЗПЛ, иако нема овлашћења за предлагање закона нити измена и допуна истих. Да је то тако, потврђено је и у Статистичком извештају о ефикасности спровођења Акционог плана за Поглавље 23 закључно са четвртим кварталом 2016. године²³, децембар 2016., (стр. 55), у којем се децидно наводи да је „Повереник све активности из предметног плана реализовао 100%“ (за разлику од неких других државних органа, посебно органа извршне власти, али и законодавне власти).

У радном документу Извештаја о напретку Републике Србије од 9. 11. 2016. године, Европска комисија је навела, између осталог, да је „потребно хитно усвојити нови закон о заштити података о личности, усклађен са стандардима ЕУ. Обрада и заштита осетљивих података о личности, биометријски и видео надзор, безбедност података на интернету, као и директан маркетинг и даље су неадекватно регулисани и остављају значајан простор за злоупотребе.“ Међутим, ни овај закључак у Извештају, као ни претходни исти ставови Европске комисије, нису уродили плодом, односно нови закон о заштити података о личности, усклађен са стандардима ЕУ, не доноси се већ неколико година. Додатно отежавајућа околност је и чињеница да ниједним законом још увек нису системски и комплетно уређене бројне, за заштиту података о личности, изузетно битне области – видео-надзор, биометрија, безбедносне провере, итд.

Због значајних измена међународно-правног оквира заштите података о личности, Повереник је припремио нови Модел ЗЗПЛ, у свему бити усаглашен са стандардима из нових европских докумената, посебно са Уредбом 2016/679 Европског Парламента и Савета, од 27. априла 2016., о заштити лица у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, као и о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ. У време завршетка рада на овом Извештају, Повереник је на својој интернет презентацији објавио текст овог Модела и позвао на расправу све заинтересоване субјекте, као и најширу стручну и општу јавност.

По окончању расправе, која ће трајати дуже од месец дана, Повереник ће организовати округли сто на ком ће се расправљати о овом Моделу. Након усклађивања текста Модела са резултатима и закључцима са јавне расправе, Повереник ће Модел са образложењем, као и 2014. године, ставити на располагање Влади и Министарству правде, о чему ће на примерен начин поново упознати јавност. Повереник верује да ће тај текст Модела, за разлику од текста Модела из 2014. године, бити предмет озбиљног разматрања Владе и Министарства правде, да ће након тога бити усвојен у Народној скупштини, и да ће пуном и безрезервном имплементацијом допринети унапређењу и заштити људских права зајемчених Уставом.

Индолентно понашање надлежних органа у Србији, пре свега Владе Србије, према области заштите података о личности, је необјашњиво и неразумљиво, тим пре што се наша земља налази на самом почетку процеса имплементације европских стандарда у унутрашњи правни поредак, а посебно у реални живот. Неопходно је тај процес учинити далеко ефикаснијим и квалитетнијим, уз пуно поштовање принципа одговорности.

²³ <http://www.mpravde.gov.rs/files/Statisticki%20izvestaj%20o%20sprowadjenju%20Akcinog%20plana%20za%20PG%2023.pdf>

2.2. Карактеристични и илустративни случајеви изигравања права на заштиту података о личности које је утврдио Повереник

- Дистрибуција Дневног билтена догађаја МУП специфичан проблем обраде података о личности коју врши МУП био је предмет надзора Повереника

У поступку надзора Повереник је утврдио је да МУП у збирци података Дневни догађаји обрађује податке о пријављеним кривичним делима и прекршајима, интервенцијама полиције ради успостављања нарушеног јавног реда, саобраћајним незгодама, угрожавању људи и имовине од елементарних непогода и низу других догађаја из надлежности полиције, односно појава и догађаја од значаја за јавну безбедност. Поред осталог, ова збирка података садржи и податке о личности грађана. На основу ове збирке сачињава се **Дневни билтен догађаја, који се доставља широком кругу корисника, како овлашћеним лицима у МУП, тако и релативно широком кругу екстерних корисника, што је иначе вишегодишња устаљена пракса у МУП.** Податке о личности садржане у Дневним билтенима већина екстерних корисника није овлашћена да тражи и прима, нити су исти подаци неопходни за извршавање послова из њихове надлежности, а исте податке, уколико је неопходно или уколико неки од екстерних корисника јесте овлашћен да их тражи и прима, онда треба да их прибавља кроз службену кореспонденцију, а не из Дневног билтена. Након Упозорења Повереника, МУП је обуставио достављање података о личности екстерним корисницима.

- „Боди“ камере Комуналне полиције

Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Комуналне полиције Града Београда (као унутрашње организационе јединице у саставу јединственог органа Градске управе Града Београда), поводом сазнања да Комунална полиција поседује камере, тзв. *боди* камера које комунални полицајци носе на униформи. Предмет надзора је било утврђивање чињеница у вези са правним основом и сврхом обраде података о личности који се генеришу у поступку евентуалног снимања. Повереник је утврдио да је правни основ садржан у подзаконском акту, Инструкцију о коришћењу службених камера и да је Комунална полиција камере није ни користила, односно да су ношене "због заштите интегритета комуналних полицајаца" будући да се грађани "другачије односе према њима кад знају да су снимани". **Повереник је упозорио Комуналну полицију на уочене неправилности и упутио је писмо градоначелнику Београда у којем је нагласио потребу да сви органи градске власти обрађају много више пажње према приватности грађана, да значајно унапреде свој однос према обради личних података грађана и да обраду врше увек у свему у складу са уставним и законским гаранцијама права на заштиту података о личности. По Упозорењу Повереника ова обрада података је обустављена.**

- Контролори „утврђују идентитет“ грађана у градском превозу

Поводом измене Одлуке о јавном линијском превозу путника коју је усвојила Скупштина Града, Повереник је упутио писма (истоветне садржине) градоначелнику Града Београда и председнику Скупштине Града Београда. Повереник се, пре свега,

осврнуо на делове ове одлуке који предвиђају да контролори у градском превозу, и без присуства полиције, односно комуналне полиције, могу вршити обраду података о личности, односно утврђивати идентитет грађана, те да су грађани дужни да им те податке дају. С тим у вези, Повереник је подсетио да основ за обраду података о личности мора бити садржан у закону, а не у подзаконском акту. Према томе, Одлука Скупштине града не може да представља основ да контролори утврђују идентитет, односно обрађује податке о идентитету грађана, као ни да им грађани дају те податке. Са овим је упознато и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, којем је сугерисано да предузме потребне мере у циљу измена и допуна Закона о превозу у друмском саобраћају. Повереник је, не доводећи у питање значај уређења наплате јавног превоза, скренуо пажњу да се то може и мора чинити искључиво у границама које утврђују Устав и закони, а да наведена одлука, у делу у коме се односи на обраду података о личности, очито излази из тих оквира, па је неуставна и незаконита. Стога Повереник очекује да се надлежни органи Града Београда суздрже од спровођења такве одлуке, како би се избегле могуће, а нежељене реакције грађана, и како не би било потребе да Повереник предузима друге мере из своје надлежности.

- Полиграфско тестирање запослених

У области радних односа, а у односима између послодаваца и радника, Повереник је информисан да поједини послодавци своје раднике, нпр. у случају сумње на кривично дело, шаљу на полиграфско тестирање. Овим поводом Повереник је, због недозвољене обраде података о личности приликом полиграфског испитивања 17 запослених, упозорио „Перутнину Птуј“ да за исто нема правни основ, нити је таква обрада сразмерна оправданој сврси, а на исто је указао и другим послодавцима.

- „Цурење“ података

Повереник је по службеној дужности извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Пореске управе Министарства финансија (ПУ) и Управе јавних прихода у саставу Секретаријата за финансије, Локалне пореске администрације за град Београд (ЛПА). У поступку је утврђено да се извесно ради о подацима из службене пореске документације чији је законски руковалац Локална пореска администрација, али коме је као корисник приступ имала и Пореска управа. Чињенице и околности утврђене у поступку упућују на сумњу да је Н.Н. лице у ПУ, користећи могућност приступа рачунарској апликацији "Локална пореска администрација", преузело, одштампало и потом личне податке грађанке Т.Р. ставило на располагање једном медију који их је јавно објавио. Имајући у виду да се ради о пореским пријавама и задужењима из нешто ранијег периода, то ко је и када је неовлашћено ставио на располагање ове податке трећим лицима нужно је утврдити применом криминалистичких метода и средстава, односно спровођењем истраге, што је у надлежности Тужилаштва. Руководиоци и сарадници у обе институције су били кооперативни. Нпр. директорка Пореске управе је још у току трајања поступка издала налог да се одмах, без одлагања замене све корисничке шифре запослених у ПУ за приступ подацима локалне пореске администрације и да се формира нови Регистар запослених који ће имати приступ овим подацима. **Након спроведеног надзора,**

Повереник је утврдио да је дошло до тзв. „цурења“ података, односно подаци о личности, садржани у пореској пријави физичког лица, објављени су у једном медију, у форми у којој се налазе у Пореској управи. Повереник је упозорио да нису предузете одговарајуће организационе, техничке и кадровске мере заштите података о личности пореских обвезника, услед чега је дошло до злоупотребе истих података, а потом је и против Н.Н. лица из Пореске управе поднео Вишем јавном тужилаштву у Београду, кривичну пријаву због кривичног дела из члана 146. став 3. Кривичног законика.

- Видео-надзор

Недостатак одговарајућег правног основа приликом обраде података о личности уочава се и у вршењу видео-надзора, чија употреба ниједним законом још увек није системски уређена. Повереник је у више наврата предузимао мере поводом недозвољене обраде података о личности употребом видео-надзорног система, који се по правилу употребљава без одговарајућег правног основа и на несразмеран начин.

Повереник је у поступку надзора установио један бизаран случај употребе видео-надзора, када је утврдио да је Београдска аутобуска станица (БАС) инсталирала камере у унутрашњем простору тоалета, из безбедносних разлога, док је мониторинг вршила служба за хигијену(!). По Упозорењу Повереника БАС је обуставила овакву обраду података.

Повереник је након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране Републичког геодетског завода, а потом и Правног факултета Универзитета у Београду, упутио упозорење овим институцијама због обраде података о личности путем видео надзора и даљег *стримовања* на интернету. По упозорењу Повереника, обе институције су обуставиле овакву обраду података о личности, и то на начин да је РГЗ обуставио емитовање, док је Правни факултет смањио резолуцију снимка до те мере да су лица која се снимају постала непрепознатљива, чиме је обустављена обрада података о личности.

Повереник је након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране МУП, утврдио да МУП врши недозвољену обраду података о личности путем видео снимања кандидата за возачки испит, јер је оваква обрада прописана са три правилника које је донео министар, а не законом, као и да оваква обрада података о личности подразумева формирање нових, великих збирки података о личности, укључујући и податке настале аудио-видео снимањем и употребом софтверских апликација. Повереник је упозорио МУП да, уколико ипак оцењује да је примена аудио-видео надзора заиста неопходна у оваквим ситуацијама и у предвиђеној мери, да иста мора бити прописана одговарајућим одредбама закона.

- Интегрисани здравствени информациони систем (ИЗИС) и обрада нарочито осетљивих података о личности

Недостатак одговарајућег правног основа приликом обраде података о личности, као нарочито осетљивих података, присутан је у области здравства. Нпр. у поступку надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране

Министарства здравља, Повереник је утврдио да је Министарство здравља без правног основа успоставило Интегрисани здравствени информациони систем (ИЗИС), као централизовану збирку података о личности која се води у електронском облику. У овој збирци Министарство здравља врши обраду података о личности запослених и пацијената 451 здравствене установе у Републици Србији, укључујући и податке о здравственом стању пацијената. Повереник је утврдио да могућност приступа подацима о личности у оквиру ИЗИС има 69.359 физичких лица, са различитим улогама и нивоима приступа, као и да мере заштите података садржане у овом систему нису адекватне, услед чега је лако могућа компромитација података о здравственом стању грађана, на шта је Министарство здравља упозорио. Повереник је потом утврдио да одговарајуће мере заштите ових података и даље нису предузете, због чега је Министарству здравља наредио да предузме организационе, техничке и кадровске мере за заштиту података о личности које обрађује у оквиру ИЗИС, од злоупотреба, уништења, губитка, неовлашћених промена или приступа.

Недостатак одговарајућег правног основа приликом обраде нарочито осетљивих података о личности био је присутан нпр. у случају Градског центра за социјални рад Града Београда, јер је једно одељење овог центра податке о личности корисника народних кухиња учинило доступним неовлашћеним лицима, због чега је Повереник према овом центру предузео мере из своје надлежности.

Повереник је упозорио и Министарство просвете због тога што је без правног основа обрађивало податке о синдикалном чланству запослених у просвети, јер су то нарочито осетљиви подаци о личности, те је потребно да ово министарство у свему поступа у складу са чл. 16. ЗЗПЛ.

- Обрада података о личности породиља на основу „потписаног“ пристанка

Повереник је након извршеног надзора над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране предузеће *Care Direct* утврдио да ово предузеће има уговор о сарадњи са 45 здравствених установа са територије Републике Србије на основу којих му те установе стављају на располагање одређени простор и кадровске капацитете. Даље, на основу уговора о делу са овим предузећем, здравствени радници врше поделу материјала и прикупљених образаца у који се уписују подаци о личности породиља "уз њихов обавезан потпис". У поступку надзора Повереник није утврдио постојање недозвољене обраде података о личности, али је Министарство здравља и Републичко јавно тужилаштво обавестио о овим чињеницама, као и о постојању уговора овог предузећа са породицима и о могућем фалсификовању већег броја пристанака за обраду података о личности. Резултати спроведеног надзора изазивају сумњу да би у немалом броју случајева потписи породиља на формуларима за сагласност за обраду података могли бити неверодостојни, односно фалсификовани. Примера ради, само у случају података о личности жена које су се породиле у једном породишту, у Новом Саду, увидом у узорак од 398 потписаних формулара утврђено је да је чак 116 тих образаца потписано иницијалима породиља. Наведена чињеница, заједно са изјавама појединих породиља чији "потписани" обрасци су пронађени у поступку надзора, а које су категоричне у томе да ништа нису потписале, указује на постојање индиција да би у вези са обрадом података породиља могло бити почињено више кривичних дела. С обзиром на реалну могућност сличних дешавања и у неким другим од 45 породишта, која се налазе на подручјима надлежности већег броја

тужилаштва, Повереник је о свему обавестио Републичко јавно тужилаштво очекујући да оно оцени потребу и обим предузимања даљих мера из своје надлежности.

- Шифра болести - непотребан податак за послодавца

Повереник је током 2016. године поново апеловао да се измени подзаконски акт којим се уређује садржина потврде о привременој спречености за рад, јер садржи шифру болести, а овај податак о личности је прекомеран и непотребан за послодавца. Наиме, садржина потврде је утврђена Правилником о начину издавања и садржају потврде о наступању привремене спречености за рад, који је донео министар 2002. године, на основу Закона о раду који је престао да важи пре више од 10 година (!). Значи, обрада података о личности уређена је подзаконским актом, а не искључиво законом, што је супротно Уставу Србије. Додатни проблем је што је тим Правилником предвиђено да поред осталих података, потврда садржи и податак о дијагнози болести, њену шифру (по закону иначе нарочито осетљив податак). А тај податак је послодавцу непотребан, јер је њему потребно и довољно да зна да је запослени спречен за рад и колико ће дуго бити одсутан. Уз то, будући да је шифарник болести доступан на интернету неограниченом броју лица, подразумева озбиљан и непотребан ризик продора у приватност запосленог. С тим у вези Повереник подсећа да је још 2013. године у писму Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања указао на овај и читав низ других проблема које је нужно решити што пре, али да то, ни до данас није наишло на очекивано разумевање и реакцију.

- Члан Управног одбора РФЗО објавио на интернету личне податке малолетне осигуранице из матичне евиденције овог фонда

Повереник је спровео надзор према Републичком фонду здравственог осигурања (РФЗО), поводом објављивања на интернету, од стране члана Управног одбора РФЗО, личних података малолетне осигуранице, из матичне евиденције овог фонда и тим поводом упутио одговарајуће Упозорење и иницирао прекршајни поступак. У поступку надзора утврђене су неправилности у поступању РФЗО у обради података о личности осигураника, како у виду стављања на располагање, без ваљаног правног основа, члану Управног одбора, личних података из матичне евиденције, тако и у виду непредузимања потребних техничких, кадровских и организационих мера заштите података о личности сагласно обавези прописаној чланом 47. ЗЗПЛ.

- Приступ тзв. задржаним подацима може се остварити само уз одлуку суда

Повереник је већ више пута до сада указивао да се приступ подацима о електронској комуникацији, тзв. задржаним подацима може остварити само уз одлуку суда. Иако је Повереник тим поводом већ упозоравао државне органе и јавност на ову обавезу, гарантовану и Уставом Републике Србије, настављена је пракса да јавна тужилаштва од оператора електронских комуникација захтевају ове податке и без судске одлуке. Овим поводом Повереник је поново писао Републичком јавном тужиоцу.

- Безбедносне провере

Повереник се обратио председнику Владе Србије, тражећи да се стави ван снаге део Националног програма за обезбеђивање у ваздухопловству, који се односи на начин вршења безбедносних провера, као документ који нарушава правну сигурност и доприноси кршењу уставних гаранција на заштиту података о личности. С тим у вези, Повереник и овом приликом подсећа да безбедносне провере, као посебно деликатан облик обраде података о личности, нису на јединствен и кохерентан начин уређене законом, што управо доводи до произвољних тумачења ове материје и недостатка правне сигурности у овој области.

- Подаци о личности банкарских клијената на ђубришту

Повереник је извршио надзор над спровођењем и извршавањем ЗЗПЛ од стране „Еуробанк ЕФГ“, након чега је утврдио да ова банка није предузела одговарајуће организационе, техничке и кадровске мере заштите података својих клијената, услед чега су подаци о личности завршили поред контејнера, у близини једне пословнице ове банке. Овим поводом Повереник је упозорио банку, иницирао прекршајни поступак и документацију доставио Народној банци Србије, ради предузимања даљих мера из надлежности.

- „Црне листе“

Такође, поводом најава у појединим средставима јавног информисања да је градоначелник Града Ниша најавио формирање евиденција грађана који су по било ком основу тужили Град, а који имају дуговања према локалним комуналним предузећима, Повереник је дописом упозорио да није дозвољено формирање оваквих збирки података о личности грађана, јер за исто не постоји правни основ.

- „Уобичајене“ злоупотребе података о личности током изборног процеса

Велики број грађана обратио се Поверенику током изборног процеса, а што се редовно понавља током сваког изборног процеса, указујући на злоупотребе података од стране страначких активиста. Тим поводом Повереник је указао на законске обавезе и одговорност према подацима који се обрађују на основу закона, а што повлачи прекршајне и кривичне казне. У том смислу, Повереник је још једном апеловао на политичке странке да се уздрже од незаконитог поступања са подацима о личности којима располажу.

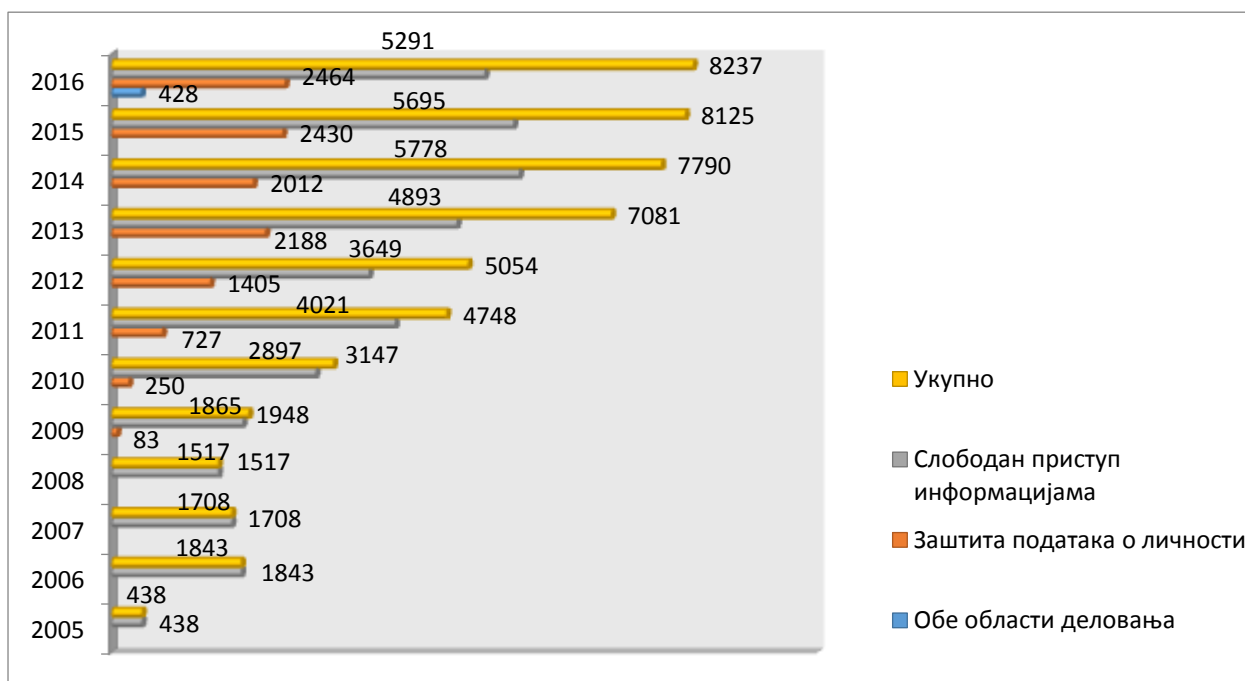
3. АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА

3.1. Приказ укупних активности

Континуирани раст броја предмета из области рада Повереника од почетка његовог рада забележен је и у 2016. години. Тако је у **2016. години Повереник примио у рад 8.237 нових предмета**, од чега се 5.291 предмет односио на слободу приступа информацијама, 2.464 на заштиту података о личности, а 482 предмета на обе области деловања Повереника. Са пренетим предметима из претходног периода по којима није завршен поступак (3.864), **Повереник је у раду у 2016. години имао укупно 12.101 предмет.**

Пораст броја предмета у раду Повереника илуструју подаци из графикана који следи.

Графикон 1. Број примљених предмета по годинама



У току 2016. године Повереник је окончано поступак у 8.061 предмету, од чега 5.135 из области приступа информацијама, 2.454 из области заштите података о личности и 472 предмета која су се односила на обе области. У наредну, 2017. годину, пренето је 4.040 предмета по којима поступак није завршен (3.522 - слобода приступа, 500 - заштита података о личности и 18 - обе области деловања).

Истовремено, Повереник је у 2016. години радио доста на унапређењу рада сопствене службе. Највећи део активности је спроведен у оквиру двогодишњег пројекта из 2015. године, на основу билатералног споразума Владе Републике Србије и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке, о чему ће бити више речи у поглављу о Служби Повереника.

Од посебног значаја за институцију и шире су обуке запослених и стицање највишег степена сертификације за примену стандарда за безбедност података-SRPS ISO/IEC 27001 као и остале припреме за увођење овог стандарда у рад Повереника који се планира до краја 2017. године.

Такође, у 2016. години 21 запослени у Служби Повереника је прошао процедуру провера и добио прописане сертификате Канцеларије Савета за националну безбедност, за приступ тајним подацима у складу са Законом о тајности података, троје за приступ тајним подацима највиших степена тајности - "државна тајна" и 18 запослених за приступ тајним подацима степена тајности "строго поверљиво", а ради несметаног извршавања послова из своје надлежности.

Активности Повереника у 2016. години се односе на следеће:

- **решавање појединачних случајева по жалбама због повреде права на слободу приступа информацијама и права на заштиту података о личности**, при чему је решено укупно **3.660 жалби** (3252 жалби - слобода приступ информацијама и 408 заштита података о личности);

- **надзор** над спровођењем и извршавањем Закона о заштити података о личности - Повереник је покренуо 828 поступака и то: по пријави грађана 260, по сопственој иницијативи 121 и поводом евиденције збирки података о личности 447 поступака. Повереник је укупно окончао **835 надзора**²⁴ на следећи начин: 9 предмета је окончано захтевом за покретање прекршајног поступка, 1 предмет је окончан кривичном пријавом, 534 предмета су завршена тако што је утврђено да је поступљено по претходно извршеном надзору, донетом упозорењу односно решењу, 217 су завршени обавештењем по члану 50. ЗЗПЛ поводом започињања обраде и формирања збирки података, а у 74 предмета је утврђено да није било повреда ЗЗПЛ па су завршена службеном белешком;

- **мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа** упућена државним органима, на захтев органа или на иницијативу Повереника - укупно **75** (70 мишљења са становишта слободе приступа информацијама и заштите података о личности и 5 мишљења са становишта статусних питања органа и запослених);

- **на пружање помоћи физичким и правним лицима и органима власти, односно руковооцима података, у остваривању права** или у правилној примени ЗСПИЈЗ и ЗЗПЛ, појашњењем нејасних питања и процедура - дато је **1.104 мишљења и одговора** о правилној примени оба закона, од чега 944 о примени ЗЗПЛ-а и 160 о примени ЗСПИЈЗ, као и 30 инструкција за поступање по ЗЗПЛ-у;

- **на пружање помоћи грађанима поводом њихових захтева** за слободан приступ информацијама или за заштиту података о личности **који су уступљени Поверенику** од органа који не располажу траженим информацијама како би њихови захтеви били упућени онима од којих могу да добију потребне информације од јавног значаја или податке у вези са обрадом података о личности (**802 предмета**);

- **на праћење спровођења законске обавезе објављивања информатора о раду, предузимање мера** и пружање помоћи органима власти у вези са применом прописа о унапређењу јавности рада- **105 предмета**;

²⁴ У броју окончаних надзора су садржани и они који су покренути, а нису завршени у 2016. години.

- **помоћ у обуци запослених** у органима власти и код руковалаца података о личности, организовањем и учешћем на семинарима, затим активности Повереника на афирмацији права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности кроз **предавања** студентима и другим полазницима на факултетима, академијама и другим установама; затим **објављивање публикација** са ставовима и мишљењима из праксе Повереника, као и **објављивањем судских одлука на интернет презентацији Повереника** као и значајнијих одлука, ставова и мишљења из праксе Повереника;

- активности у оквиру **међународне и регионалне сарадње** учешћем представника Повереника на конференцијама, стручним скуповима и студијским посетама од значаја за слободу приступа информацијама и за заштиту података о личности; Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и држава у окружењу у вези са доменом свог рада; учествовао је у раду Саветодавног комитета Конвенције 108 и има свог члана Бироа Саветодавног комитета Конвенција 108, о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података; учествовао је у раду Радне групе 29 Европске комисије и сл;

- активности у вези са **процесом придруживања Србије Европској унији - 15 прилога** извештајима упућених Владе РС, Министарства правде, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Канцеларије за европске интеграције и Савета за спровођење Акционог плана за поглавље 23;

- **јавна саопштења којима** се повереник обратио јавности **98** пута;

- активности у вези са **евидентирањем збирки података који се уписују у Централни регистар** које Повереник води по закону (током 2016. године 332 руковаоца доставило је 1300 збирки података о личности) па је са стањем на дан 31. 12. 2016. у регистру уписан 1951 руковалац подацима и 9704 збирки података;

- **одговоре на захтеве за слободан приступ информацијама** од јавног значаја које се односе на рад Повереника и **по захтевима за увид у обраду личних података** по којима је Повереник поступио - **229** предмета;

- активности у вези са спровођењем поступка **принудног извршења решења** Повереника (окончано **245** предмета и донето укупно **503** акта);

- **одговори Управном суду на тужбе** у управном спору (**111** предмета) на одлуке Повереника и због нерешавања жалби у законском року;

- одговоре на **представке грађана** који се у највећој мери односе на питања која нису у надлежности Повереника (**557** предмета);

- **копирање списка предмета и достављање Управној инспекцији о потреби вршења надзора** у ситуацијама у којима органи власти нису поступили ни по донетим решењима Повереника (**319** предмета);

- примљено је **23.979 позива** грађана, новинара и представника медија, као и запослених у органима власти ради консултација о питањима која се односе на остваривање права из надлежности Повереника.

3.2. Активности Повереника у вези са заштитом и унапређењем права на приступ информацијама

У области слободе приступа информацијама, Повереник је у 2016. години имао у раду 8.657 предмета у вези са заштитом и унапређењем права. Од тога, 3.366 предмета је пренето из 2015. године, а 5.291 предмет је примљен у 2016. години. У 2016. години, Повереник је решио 5.135 предмета, а преосталих 3.522 предмета по којима није окончао поступак је пренето у рад у 2017. годину.

У структури решених предмета, највише је жалби због непоступања органа власти по захтевима за приступ информацијама или недобијања информација, па се и највећи део активности и мера Повереника се односи на заштиту права у конкретним ситуацијама и на спровођење поступка принудног извршења донетих одлука по поднетим предлозима странака.

Друге активности Повереника су се односиле на: помоћ грађанима у остваривању права путем писаних мишљења, појашњења за поступање и слично као и органима власти у примени закона; праћење спровођења законске обавезе органа у погледу проактивног објављивања информација односно информатора о раду и предузимање мера у вези са тим; давање мишљења у вези са доношењем прописа и других законодавних иницијатива; спровођење обука запослених у органима власти; израду публикација и друге начине објављивања ставова из праксе Повереника; учешће на конференцијама и другим стручним скуповима; на комуникацију у вези са захтевима тражилаца информација поднетим или прослеђеним Поверенику и др. Повереник је поступао и по захтевима за приступ информацијама којима су грађани и представници медија тражили информације од јавног значаја настале у раду Повереника. Такође, одговарао је и на представке на поступање других органа и проблематику која у највећој мери и није у надлежности Повереника.

3.2.1. Статистички подаци о активностима и мерама

Табела 1 – Врсте и обим активности и мера Повереника у 2016. години

Врсте активности и мера		Број
1.	Примљени предмети	5.291
2.	Пренети незавршени предмета из претходне године	3.366
3.	Укупно предмета у раду	8.657
4.	Решени предмети	5.135
5.	Примљене жалбе	3.474
6.	Решене жалбе	3.252
7.	Мишљења у вези са применом ЗСПИЈЗ	160

8.	Мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа ²⁵	65
9.	Одговори на тужбе Управном суду	87
10.	Одговори на захтеве којима су тражене информације о раду Повереника ²⁶	223
11.	Поступање по захтевима којима су тражене информације о раду/ у поседу других органа- Повереник обавестио тражиоце о процедури	257
12.	Предлози за принудно извршење решења Повереника	245
13.	Донети закључци о дозволи извршења решења	106
14.	Донети закључци о кажњавању у поступку извршења решења	148
15.	Укупан износ изречених новчаних казни у поступку принудног извршења решења, у динарима	13.200.000
16.	Захтеви Повереника упућени Влади да пружи помоћ-обезбеди извршење решења	61
17.	Предмета по којима је Повереник захтевао да управна инспекција изврши надзор и покрене прекршајни поступак	318
18.	Закључци о обустави извршења решења	188
19.	Писана комуникација са органима власти о примени ЗСПИЈЗ (саветодавно-инструктивна указивања органу ради унапређења јавности рада и друга комуникација)	639
20.	Одговори на представке на рад органа које се не односе на приступ информацијама	488

3.2.2. Заштита права на слободан приступ информацијама од стране Повереника

3.2.2.1. Решавање жалби

Број формално изјављених жалби Поверенику у последње четири године се креће између три и четири хиљаде годишње. У 2016. години Повереник је **примио 3.474**

²⁵ Податак се односи на укупан број мишљења са становишта делокруга Повереника

²⁶ Ради се о укупном броју захтева, без обзира на коју област деловања Повереника се информације односе

жалбе, а 2.843 жалби по којима није окончан поступак је пренето из 2015. године па је у раду у 2016. години било укупно 6.317 жалби.

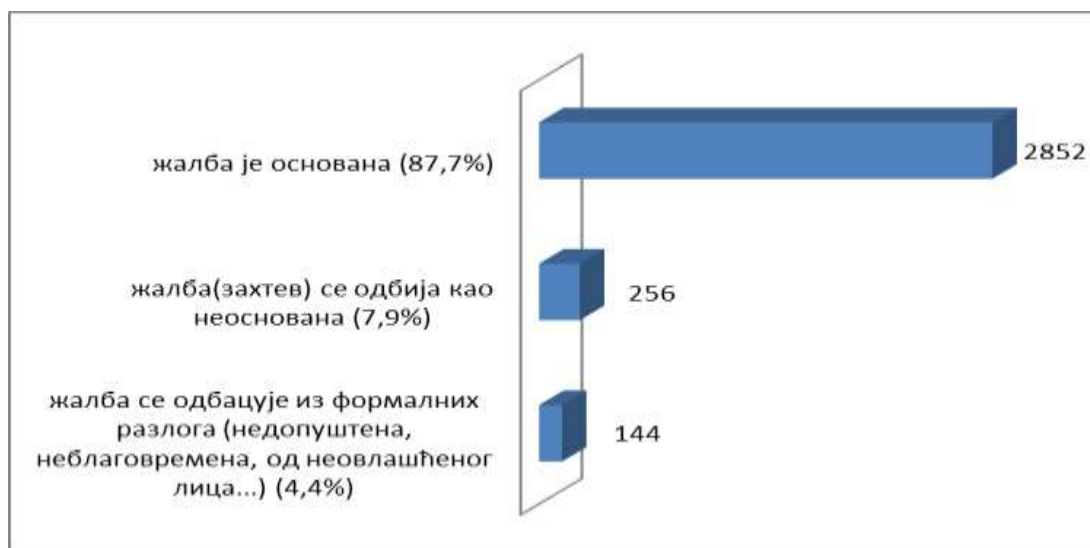
Повереник је у 2016. години решио 3.252 жалбе. И у 2016. години је велики број случајева у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су одговарали да не могу да доставе информације, са или без аргументације. **Таквих случајева тзв. “ћутања администрације“ у односу на број решених је 84,4%,** што је за 3,3% мање у односу на 2015.годину, за колико је побољшано макар формално поступање органа да се одговори по захтеву тражиоца. Свега 508 жалби или 15,6% од броја решених жалби, изјављено је против решења органа власти којим се захтев тражиоца одбија као неоснован.

Жалбе су у великом броју биле **основане**, тачније **2.852 жалбе** или **87,7%** од укупног броја решених жалби (3.252). Број жалби за које је Повереник утврдио да су основане, већи је за 2% већи у односу на 2015.годину.

И у 2016.години, као и претходних година, настављен је тренд да у великом броју основаних жалби, поступак по жалби Повереник завршава **обуставом поступка (60,8%)** након што органи власти поступе по захтеву тражиоца у међувремену, након сазнања за жалбу и интервенције Повереника, а пре доношења одлуке по жалби. То и даље потврђује лош однос и одсуство одговорности органа власти према грађанима, непоштовање закона и нерационално трошење ресурса.

Подаци о томе које информације су биле предмет захтева, односно жалби тражилаца у 2016. години, ко су тражиоци информација, против којих органа су жалбе изјављиване, на које разлоге су се органи власти позивали када су доносили решења о одбијању захтева тражиоца, о одлукама које је Повереник донео решавајући по жалбама, како су органи поступали по решењима Повереника, приказан је графиконима који следе.

Графикон 2. Одлуке које је Повереник донео у 2016.години по изјављеним жалбама



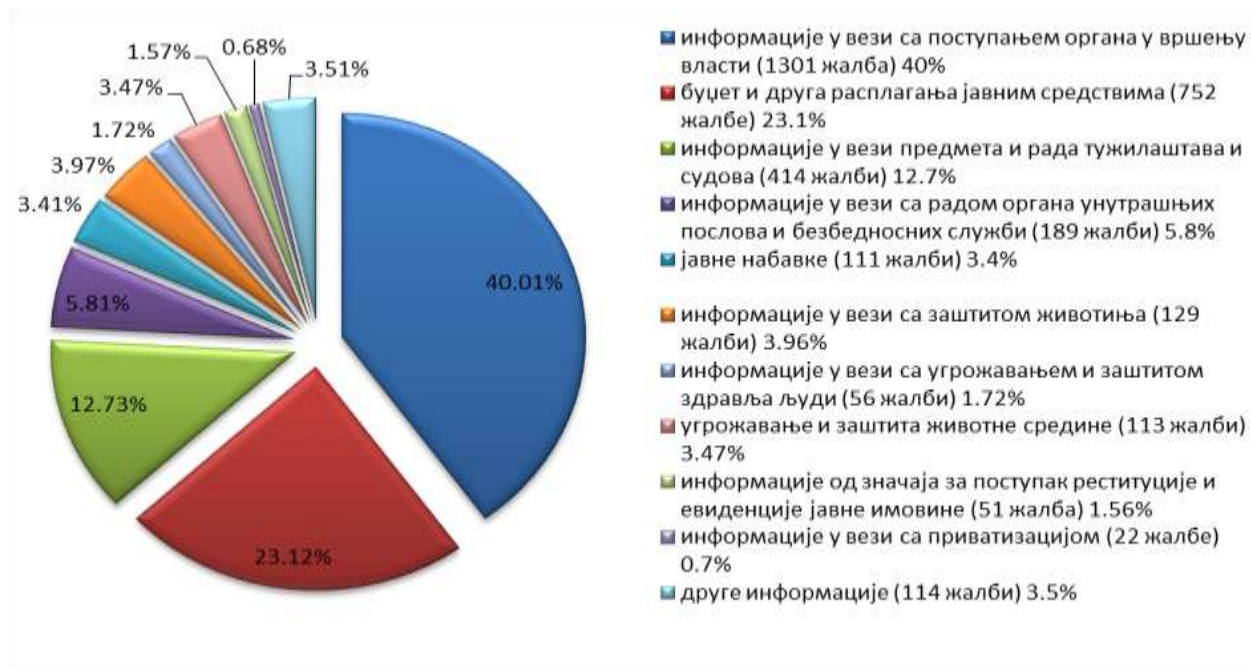
Графикон 3. Одлуке Повереника по основаним жалбама



Графикон 4. Подносиоци жалби Поверенику

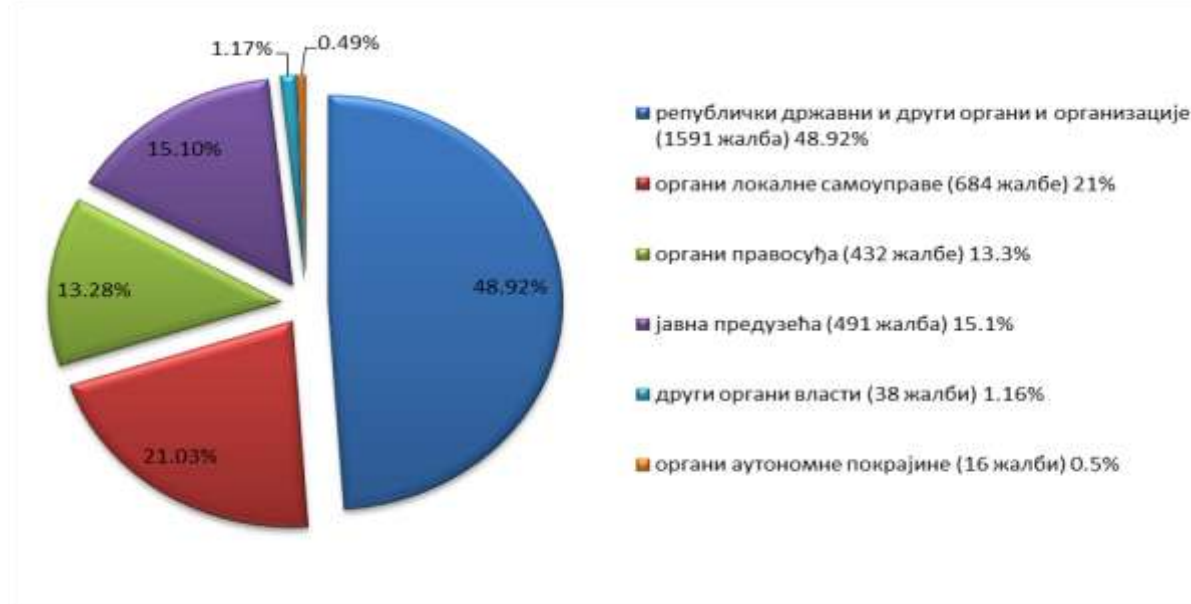


Подаци о подносиоцима жалби говоре да су корисници права нажалост и сами органи власти који су не ретко приморани да се користе институтом права на слободан приступ информацијама у комуникацији са другим органима.

Графикон 5. Врсте тражених информација поводом којих су изјављиване жалбе

И у 2016. години је евидентиран висок проценат жалби које подносе грађани као клијенти органа власти у вези са поступцима по њиховим поднесцима за остваривање одређених права или поводом њихових пријава одређених појава које захтевају интервенцију надлежних органа. Такође, грађани тешко долазе до информација о трошењу средстава из јавних извора.

Око половине жалби је изјављено против републичких државних и других органа и организација, а 45,9% од тога су жалбе против министарстава и органа у њиховом саставу;

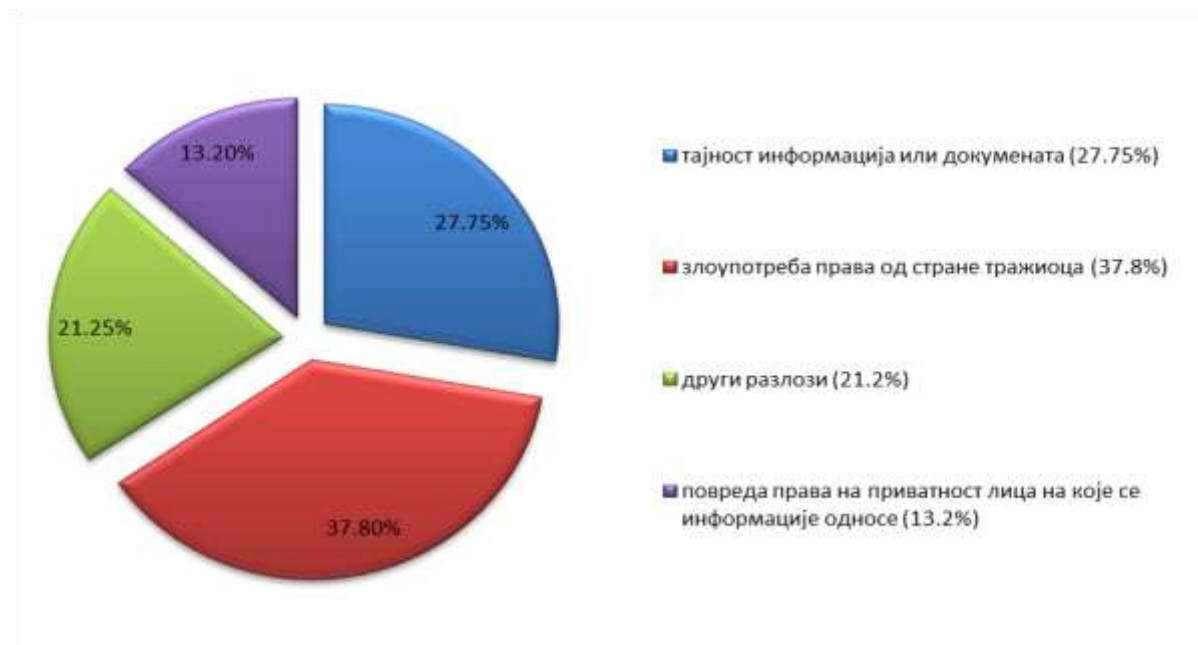
Графикон 6. Број жалби по врстама органа (3.252 жалбе)

Табела 2. Преглед поднетих захтева и жалби у 2016. години против министарстава са органима у њиховом саставу

Ред.бр.	Назив министарства	Бр. захтева	Бр. жалби
1.	Министарство унутрашњих послова	3887	293
2.	Министарство финансија	704	102
3.	Министарство пољопривреде и заштите животне средине	344	81
4.	Министарство правде	316	66
5.	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	234	16
6.	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	231	12
7.	Министарство одбране	288	50
8.	Министарство здравља	184	12
9.	Министарство привреде	158	22
10.	Министарство државне управе и локалне самоуправе	147	16
11.	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	149	43
12.	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	86	1
13.	Министарство културе и информисања	64	3
14.	Министарство омладине и спорта	44	1
15.	Министарство рударства и енергетике	69	2
16.	Министарство спољних послова	51	10
УКУПНО		6956	730

Подаци из дате табеле показују да се у 2016. години, на сваких 9,5 захтева поднетих министарствима, тражилац жалио Поверенику због недобијања информација.

Графикон 7. Разлози одбијања захтева тражиоца



Графикон 8. Број неизвршених решења Повереника донетих у 2016. години(228)²⁷

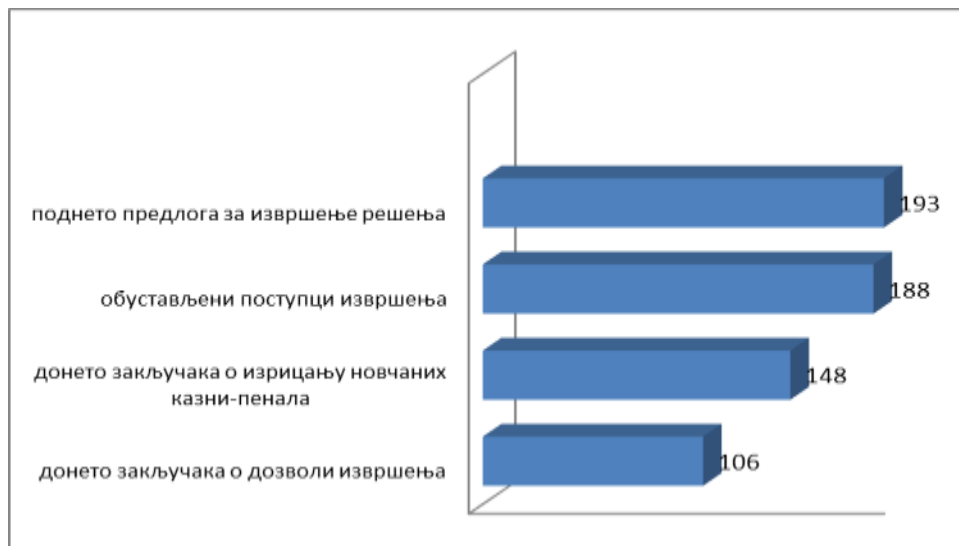


3.2.2.2. Принудно извршење решења Повереника

Повереник је у 2016. години на предлог странке-тражиоца информације, много чешће спроводио поступак принудног извршења својих решења када су органи власти одбијали да то учине добровољно, па је у тим поступцима изречено троструко више новчаних казни него 2015. године. Преглед предузетих мера приказан је у графиконима који следе.

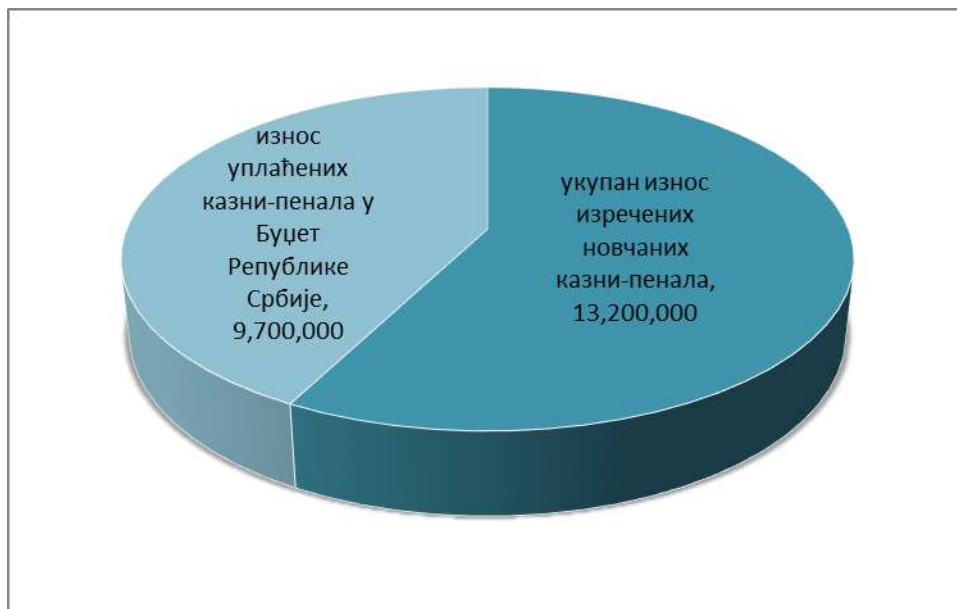
²⁷ Саставни део Извештаја је преглед неизвршених решења Повереника донетих у 2016. години са стањем на дан 10. 2. 2017.

Графикон 9. Преглед предлога за принудно извршење решења Повереника поднетих у 2016.години и предузете мере



Подаци о обустављеним поступцима и донетим закључцима у 2016. години се односе на предмете из те и претходних година.

Графикон 10. Преглед изречених и наплаћених новчаних казни



3.2.3. Заштита права пред Управним судом

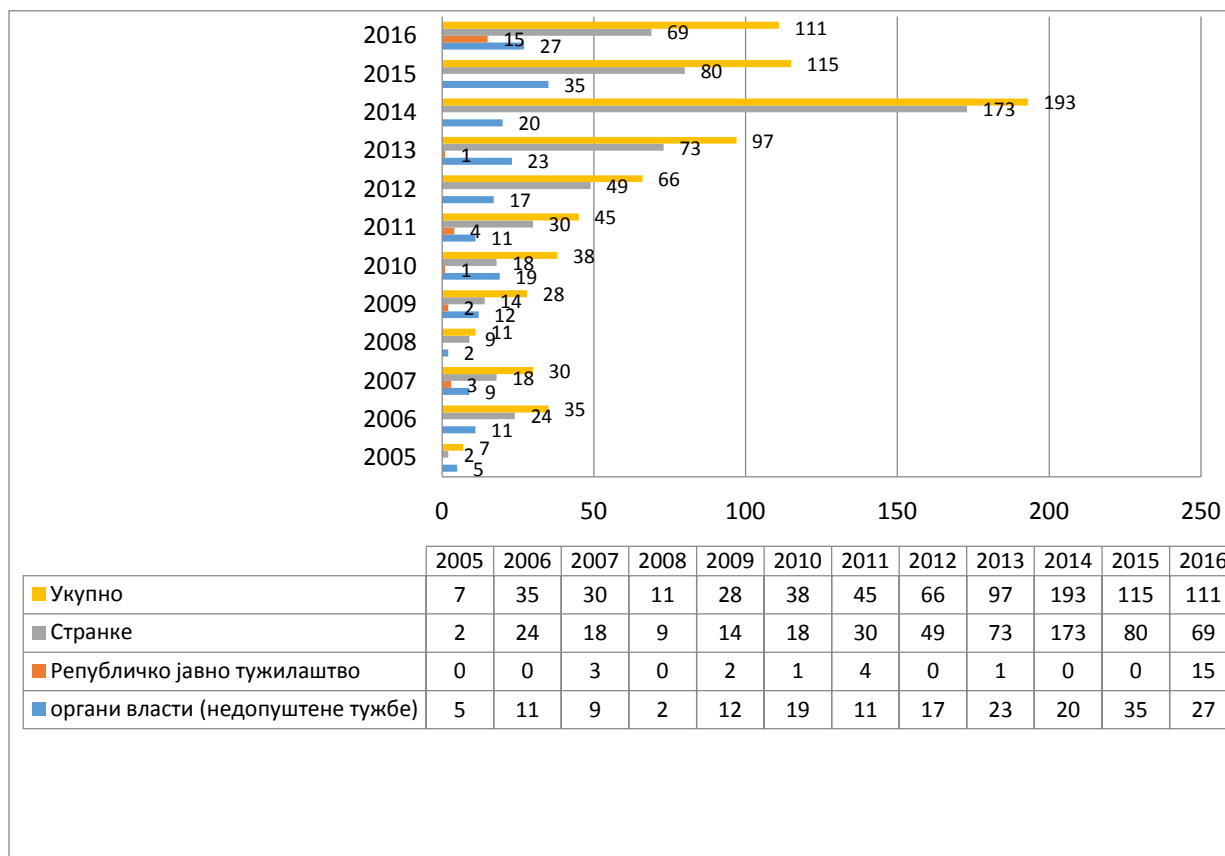
Судска заштита права на слободу **пред Управним судом** у управном спору, обезбеђена је у погледу законитости одлука Повереника и одлука шест органа против којих није дозвољена жалба Поверенику и који су изузети од заштите пред Повереником (Народна скупштина, председник Републике Србије, Влада Републике Србије, Врховни касациони суд Србије, Уставни суд и Републички јавни тужилац).

Право на подношење тужбе Управном суду има странка која је незадовољна одлуком и Републички јавни тужилац, када је одлуком повређен јавни интерес.

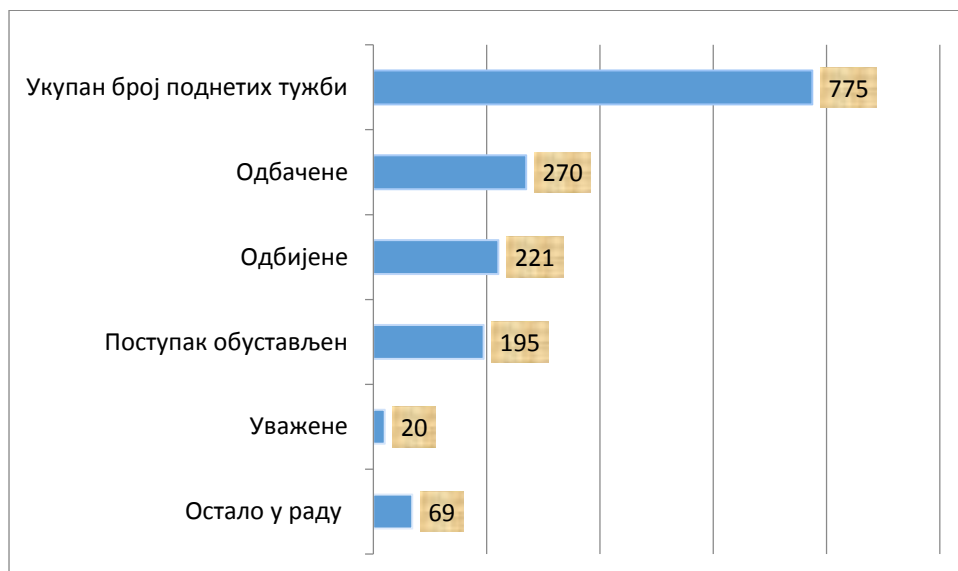
Против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу **Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке**. У 2016. години овај суд је у једном случају донео решење којим је одбачен захтев странке за преиспитивање пресуде Управног суда.

Уставном суду су у 2016. години су поднете 4 уставне жалбе против одлука Повереника по којима суд још није донео одлуку.

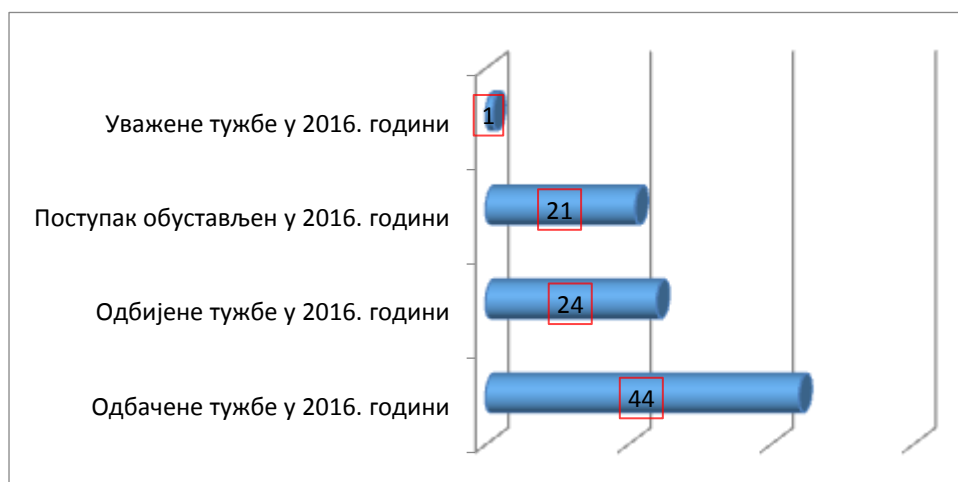
Графикон 11. Преглед тужби по подносиоцима поднетих Управном суду против одлука Повереника, у периоду од 2005-2016. године



Графикон 12. Одлуке Управног суда донете по тужбама против одлука Повереника, у периоду 2005-2016. година



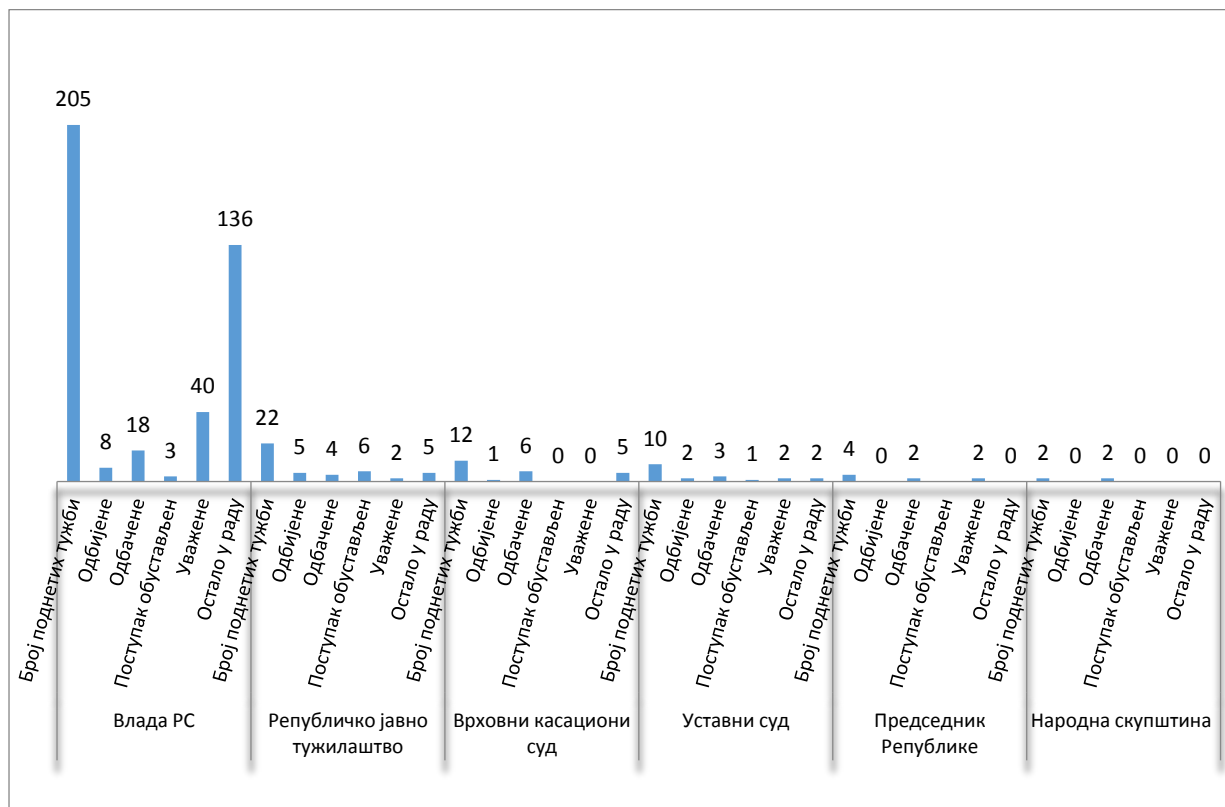
Графикон 13. Преглед одлука Управног суда донетих у 2016. години по тужбама против одлука Повереника



Исход тужби против одлука Повереника потврђује висок степен законитости и правилности донетих одлука Повереника донетих у 2016. години. Само један закључак Повереника донет у 2015. години у извршном поступку, Управни суд је поништио и вратио на поновни поступак.

Највећи број тужби против одлука или због непоступања шест највиших државних органа против којих није дозвољена жалба Поверенику, у периоду 2005-2016. година, изјављен је против Владе, против које је и највише тужби било основано, односно уважено. По броју изјављених тужби, следи Републичко јавно тужилаштво, што се види из графика који следи.

Графикон 14. Преглед и исход тужби Управном суду поднетих против одлука или због непоступања шест највиших државних органа против којих није дозвољена жалба Поверенику, за период 2005-2016. година.



3.2.4. Извршавање законских обавеза органа власти, надзор и одговорност

Степен извршења законских обавеза у погледу достављања извештаја, објављивања информатора о раду, спровођења обуке запослених у вези са применом Закона о приступу информацијама оних органа власти који имају законску обавезу достављања годишњег извештаја Поверенику, у 2016. години, занемарљиво је побољшан у односу на претходне године.

Поштовање наведених законских обавеза је боље када се анализира поступање само органа управе и посебних организација, од општег стања на нивоу свих органа који подлежу овим законским обавезама.

Табела 3. Подаци из извештаја државних органа власти у ширем смислу (органи из чл.3.ст.1.тач.1) Закона о приступу информацијама о спровођењу законских обавеза - стање са 10. 02. 2017.

Државни орган	Бр. држ. органа	Доставили извештај бр. и %	Објавили Информатор бр. и %	Израдили а нису објавили Информатор бр. и %	Спровели обуку бр. и %	Одржавају носаче информац. бр. и %
Органи из чл. 22. Закона (Н.скупштина, председник Републике, Врх. касациони суд, Уставни суд, Влада, Р.Ј. тужилац)	6	6 (100%)	6 (100%)	/ (0%)	3 (50 %)	6 (100 %)
Министарства (без органа у саставу)	16	16 (100%)	16 (100%)	/ (0%)	11 (68,75 %)	16 (100%)
Други државни органи и организације(агенције,дирекције, заводи, фондови, коморе...)	307	173 (56,3%)	129 (42%)	20 (6,5%)	117 (38,1%)	157 (51,1%)
Судови	158	152 (96,2%)	134 (84,8 %)	13 (8,2 %)	82 (51,9 %)	126 (79,7 %)
Тужилаштва	89	85 (95,5 %)	22 (24,7 %)	54 (60,6 %)	49 (55 %)	65 (73 %)
Органи и организац. АП Војводине	36	26 (72,2%)	26 (72,2 %)	0 (0%)	16 (44,4%)	23 (63,8 %)
Локална самоуправа (градови и општине)	205	164 (80 %)	155 (75,6 %)	2 (0,97 %)	102 (49,7 %)	152 (74,1 %)
Јавна предузећа (реп. и покрајинска) у обавези дост. Извештаја	33	29 (87,8 %)	25 (75,7 %)	/ (0%)	22 (66,6 %)	24 (72,7 %)
Други државни органи (установе образовања)	2056	160 (7,8 %)	114 (5,5 %)	8 (0,4 %)	88 (4,3 %)	119 (5,8%)
Укупно	2906	811 (27,9%)	627 (21,6 %)	97 (3,3 %)	490 (16,9%)	688 (23,7%)

Табела 4. Подаци из извештаја органа државне управе о спровођењу обавеза (стање са 10. 02. 2017.)

Државни орган	Бр. држ органа	Доставили извештај бр. и %	Објавили Информатор бр. и %	Израдили а нису објавили Информатор бр. и %	Спровели обуку бр. и %	Одржавају носаче информац. бр. и %
Министарства (без органа у саставу)	16	16 (100%)	16 (100%)	/ (0%)	11 (68,75 %)	16 (100%)
Други државни органи и организације (агенције, дирекције, заводи, фондови...)	307	173 (56,3%)	129 (42%)	20 (6,5%)	117 (38,1%)	157 (51,1%)
Укупно	323	189 (58,5%)	145 (44,9 %)	20 (6,2 %)	128 (39,6%)	173 (53,6%)

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе, надлежан за надзор над спровођењем Закона о приступу информацијама, обавестио је Повереника да су управни инспектори извршили 381 инспекцијски надзор над поступањем органа по захтевима за приступ информацијама, по решењима Повереника којима је наложено да се информације доставе тражиоцу и у вези са објављивањем информатора о раду. Од 319 контрола извршења решења, у 181 случају управни инспектори су утврдили да је поступљено по решењу Повереника, а 92 поступка су у току. Због непоступања по решењу, управни инспектори су у 2016. години поднели 38 захтева за покретање прекршајног поступка и осам захтева због необјављивања информатора о раду.

Непоштовање наведених законских обавеза остаје без одговорности, а одговорност у органима власти за непоступање по захтевима за приступ информацијама је скоро симболична у односу на степен игнорисања захтева и број основаних жалби изјављених Поверенику.

У 2016. години, према подацима 44 прекршајна суда у Србији, покретање прекршајног поступка за повреду права на приступ информацијама захтевали су много више тражиоци информација у својству оштећених (435 захтева) у односу на управну инспекцију (54 захтева), која по закону има функцију надзора над применом Закона о приступу информацијама.

Табела 5. Преглед поднетих захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје из Закона о приступу информацијама и исход пред првостепеним судовима за прекршаје.

Подносилац захтева	Бр. захт. у раду у 2016.	Обустављ. пост.	Одбачен захтев	Опомена	Осуђујућа	Ослобађај. пресуда	Обустава застарел.	Реш. на други начин	Донето одлука	Нерешено
Оштећени	435	17	19		13	19	6		87	348
Управни инспектор	54	-	-		13	-	-		15	39
Укупно	489	17	19		26	19	6		102	387

Према подацима Прекршајног апелационог суда, тај суд је у 2016. години одлучивао у 155 предмета по жалбама на одлуке прекршајних судова у материји слободе приступа информацијама и то на следећи начин:

- 2 жалбе су одбачене, 54 жалбе су одбијене, 41 одлука је укинута, у три предмета је ублажена казна а у два поопштрена, 21 поступак по жалби је обустављен због застарелости у првостепеном поступку, у 32 предмета првостепена одлука је преиначена из других разлога.

3.2.5. Активности Повереника у вези са објављивањем информатора о раду

Закон о приступу информацијама прописује обавезу проактивног објављивања информација за одређену категорију органа власти. Према закону и Упутству за израду и објављивање информатора о раду државних органа, ова обавеза подразумева израду и објављивање на званичној веб презентацији органа документа под називом информатор о раду. Објављивање информатора, уз обавезу редовног ажурирања података (најмање једном месечно) има за циљ грађанима, медијима, органима власти и другим корисницима, учини доступним најважније информације о раду органа, кадровским и другим капацитетима органа, о његовој организацији, надлежностима, средствима рада, располагању јавним средстава, платама, државној помоћи, субвенцијама, дотацијама, о међународним и другим пројектима и њиховој реализацији, јавним набавкама, врстама услуга које орган пружа и процедурама за остваривање права, о правним средствима у случају негативних исхода поступака пред органом, о врстама информација којима орган располаже и др.

У 2016. години Повереник је спровео анализу израде и објављивања информатора свих градских и општинских органа са територије АП Војводине.

Органи јединица локалне самоуправе (градоначелник/председник општине, скупштина града/општине, градско/општинско веће и градска/општинска управа), у готово свим случајевима, определили су се за израду заједничког информатора о раду, осим града Новог Сада.

Поводом анализе укупно 64 информатора о раду, упућено је 190 писама органима са налазима о уоченим недостацима (59 информатора) или упозорењем да информатор о раду није пронађен на веб презентацији органа (1). Само четири информатора су била готово у целости усаглашена са законом. Најчешћи пропуст је да се подаци у информаторима не ажурирају редовно те да не могу бити поуздан извор информација. Мало мање од половине (29) анализираних информатора није имало ни све прописане делове.

Најнекомплетнији су делови информатора који се односе на реализацију буџета, јавне набавке и податке о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима.

Од контролисана 64 информатора, потпуне податке о буџету за 2016. годину, дакле и одобрени буџет и извршење буџета, приказало свега 12 органа, док је ове податке за 2015. годину приказало само 16 органа.

Такође, план јавних набавки за текућу годину је приказало 18 органа, док је и податке о спроведеним јавним набавкама приказало 13 органа. План јавних набавки за 2015. годину приказала су 23 органа, а податке о спроведеним набавкама 20 органа. Број информатора у којима је приказана и једна и друга врста обавезних података је још мањи. И план и реализацију јавних набавки приказало је свега 13 органа.

Подаци о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима, се веома често изостављају. Од укупно 63 прегледана информатора, свега 13 органа су приказала плате, при чему су узети у обзир само они у којима подаци датирају из текуће 2016. године.

По протеклу сасвим довољног времена за отклањање недостатака, Повереник је урадио нову анализу информатора наведених органа и утврдио да у трећини општина односно градова, недостаци нису у целости отклоњени, због чега је издато 81 решење којима је органима власти наложио да то учине.

Изостанак одговорности за спровођење ове законске обавезе је главни узрок приказаног стања.

Повереник је у 2016. години спровео анализу и информатора о раду органа 34 локалне самоуправе²⁸. Утврђено је да информатори о раду за три општине нису били објављени; да у 16 информатора, односно, више од једне трећине укупног броја, недостајало је једно или више обавезних делова. Потпуне податке о буџету за 2015. годину, што подразумева податке о одобреним приходима и расходима, као и податке о извршењу буџета, приказала су свега два органа. Када је реч о текућој години стање је још лошије. Потпуне податке о буџету за 2016. годину приказале су само две општине; 11 информатора нису имали никакве податке о буџету ни за 2015. ни за 2016. годину као ни податке о јавним набавкама за претходну и текућу годину. Без икаквих податка о јавним набавкама у 2015. годину је било 32 органа, док је потпуне податке о јавним набавкама у 2016. години приказала једна општина. Подаци о исплаћеним платама су углавном неажурни, а у 16 локалних самоуправа нису уопште ни приказани.

Ради подстицања органа на објављивање квалитетног информатора о раду, Повереник је у 2016. години, као и претходних година, објавио и спровео конкурс за избор најбољег информатора. Пријавило се свега шест органа, од којих је признање за најбољи информатор о раду добило Министарства унутрашњих послова.

3.3. Активности Повереника у вези са заштитом података о личности

3.3.1. Поступање Повереника у вршењу надзора

Неодговарајући правни оквир има за директну последицу низак степен примене ЗЗПЛ у реалном животу, што значи да физичким лицима није омогућено да у потпуности остварују уставно право на заштиту података о личности у свим областима живота, односно да несметано уживају право на приватност. Такође, овакво стање правне

²⁸ Општине обухваћене развојним програмом „Европски прогрес“: Прибој, Нова Варош, Пријеполје, Сјеница, Ивањица, Рашка, Нови Пазар, Тутин, Брус, Блаце, Куршумлија, Прокупље, Житорађа, Алексинац, Меровина, Дољевац, Гачин Хан, Сврљиг, Књажевац, Бела Паланка, Бабушница, Медвеђа, Бојник, Лебане, Лесковац, Власотинце, Црна Трава, Владичин Хан, Сурдулица, Босилеград, Трговиште, Врање, Бујановац и Прешево.

неуређености подразумева многе потенцијалне, али и врло реалне ризике повреда права великог броја грађана.

Бројни ексцеси односно повреде права на заштиту података о личности, неки и изузетно крупних димензија или значаја, императивно захтевају да се однос државе према заштити података о личности, односно приватности уопште, потпуно, из корена промени. Чињеница да су активности Повереника на заштити права вишеструко увећане не треба и не може да служи за утеху, то је пре упозорење.

Један од најдрастичнијих примера кршење права на заштиту података о личности грађана Републике Србије, нажалост није добио свој судски епилог. Наступила је застарелост прекршајног гоњења у предмету Агенције за приватизацију. Илустративна чињеница је да је Агенција за приватизацију престала да постоји 01. 02. 2016. године, у складу са Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији, а да поступајући прекршајни суд није имао ту информацију све до саслушања представника Повереника 15. 11. 2016. године, који је то суду саопштио (!). Поводом кривичне пријаве из истог предмета, Повереник се током 2016. године два пута обраћао Вишем јавном тужилаштву у Београду захтевом за информације у вези са исходом исте, али је одговор до данас изостао. Такође, и у другим случајевима настављена је пракса прекршајних судова да не поступају ажурно у предметима по захтевима за покретање прекршајних поступака које подноси Повереник, што доводи до застаревања поступака и изостанка прекршајне одговорности.

Број предмета по којима поступа Повереник увећава се из године у годину. У последње три године тај број се незнатно увећао за око 10%, а у претходном периоду проценат увећања је био знатно већи. Међутим, то не значи да је стање у области заштите података о личности боље него раније и да самим тим нема разлога за увећање броја предмета, односно веће ангажовање Повереника, већ је то последица већег броја запослених којима Повереник располаже. Повереник је максимално користио кадровски капацитет своје Стручне службе, али чињеница је да би број окончаних предмета био још већи сразмерно већем броју сарадника запослених у Стручној служби.

Повереник је током 2016. године покренуо 828 поступака надзора и то: по пријави грађана 260, по сопственој иницијативи 121 и поводом збирки података о личности 447. Повереник је извршио и 391 претходну проверу радњи обраде података о личности, којом приликом је у 217 случајева утврдио да нема неправилности, док је у 174 случаја утврдио постојање неправилности, на шта је руковооцима указао давањем Упозорења по члану 50. ЗЗПЛ.

Повереник је у току 2016. године окончао укупно 835 надзора, од којих је 584 покренуто 2016. године, а 251 надзор је покренут у претходном периоду, и то на следећи начин: **534 предмета је окончано тако што је утврђено да је поступљено након спроведеног надзора; 217 предмета је окончано обавештењем по чл. 50. јер је утврђено да нема неправилности; 74 предмета је окончано службеном белешком јер је утврђено да нема повреда ЗЗПЛ, односно елемената за вођење поступка инспекцијског надзора; 9 предмета је окончано подношењем захтева за покретање прекршајног поступка и 1 предмет је окончан подношењем кривичне пријаве.**

У случајевима у којима је утврдио да су повређене одредбе ЗЗПЛ (356), Повереник је:

- донео 316 упозорења (174 по чл. 50 ЗЗПЛ и 142 по чл. 56),
- донео 30 решења,
- поднео 9 захтева за покретање прекршајног поступка због повреде ЗЗПЛ, и
- поднео 1 кривичну пријаву.

У 316 случајева Повереник је донео упозорење након што је утврдио постојање повреда ЗЗПЛ, од чега 174 упозорења по чл. 50 ЗЗПЛ (претходна провера радњи обраде) и 142 упозорења по чл. 56 (овлашћења Повереника за предузимање одређених мера након што је у надзору утврдио повреде закона).

Овом приликом посебно се указује на 142 упозорења донетих по чл. 56 ЗЗПЛ, у којима је утврђено постојање 261 неправилности, што значи да је у одређеним случајевима Повереник утврдио постојање једне или више повреда закона.

Имајући у виду руковаоце над којима је Повереник вршио надзор током 2016. године, њихова структура и разлози за вршење надзора значајно су другачији у односу на претходни период. То је резултат како редовно, унапред планираног надзора за 2016. годину, којим су били обухваћени јавна комунална предузећа на територији града Београда, којом приликом су утврђене недозвољене обраде података о личности у виду правно неоснованог прикупљања фотокопија личних докумената грађана, а којим поводом је Повереник овим предузећима упутио упозорење. Такође, редовним надзором током 2016. године обухваћени су и трговински ланци супермаркета који послују у Републици Србији, и то су: DELHAIZE SERBIA д.о.о. Београд; ДИС д.о.о. Крњево - Велика Плана; MERCATOR-S д.о.о. Нови Сад; UNIVEREXPORT д.о.о. Нови Сад; C-MARKET АД Београд, и GOMEX д.о.о. Зрењанин. Ови надзори су окончани и Повереник ће током 2017. године предузети мере из своје надлежности. У извештајном периоду континуирано су вршени ванредни надзори, на основу сазнања, односно информација до којих је Повереник долазио.

Руковаоци над којима је Повереник покренуо 828 поступка надзора су најчешће: привредна друштва - 372 (44,9%), банке - 73 (8,8%), јавна предузећа - 64 (7,7%), државна управа - 62 (7,5%), удружења грађана - 61 (7,4%), итд.

Најчешћи разлози за покретање поступка надзора су: обрада података у области радног права (10,9%), лични подаци (10,8%), заштита потрошача (8,1%), интернет и електронске комуникације (7,8%), банкарски послови (5,1%), ЈМБГ (5%), здравство (4,9%), обрада нарочито осетљивих података (4,4%), образовање (3,8%).

Неправилности које је Повереник утврдио приликом вршења надзора углавном су исте као и у претходном периоду, а то су: обрада података без правног основа, односно без законског овлашћења или пристанка лица; податак који се обрађује није потребан и/или није подесан за остварење сврхе обраде, и подаци који се обрађују нису сразмерни сврси обраде.

Један од најчешћих видова обраде података без одговарајућег правног основа је задржавање и/или прикупљање фотокопија личних докумената грађана, као вишегодишња устаљена пракса. Иако је више руковалаца (нпр. посебно јавна комунална предузећа, банке) поступило по Упозорењу Повереника, Повереник је поново

указао субјектима приватног обезбеђења да не смеју да задржавају личне исправе грађана приликом идентификације, јер за тако нешто, као ни полиција, немају законско овлашћење.

До краја извештајног периода, од 174 упозорења која је Повереник донео по члану 50. ЗЗПЛ, поступљено је по 156 упозорења, у једном случају поступљено је делимично, у једном случају није поступљено, а поступање по преосталих 16 је у току, што значи да је на дан 31 децембром 2016. године проценат поступања 89,6%. *(У време завршетка рада на овом извештају, 1 марта 2017. године, поступљено је по још шест упозорења, значи по 162 укупно, чиме се проценат поступања по упозорењима по члану 50. ЗЗПЛ попео на 93,7%.)*

Такође, до краја извештајног периода, од 142 упозорења која је Повереник донео по члану 56. ЗЗПЛ, поступљено је по 108 упозорења, у 9 случајева поступљено је делимично, у 6 случајева није поступљено, а поступање по преосталих 19 упозорења је у току, што значи да је закључно са 31 децембром 2016. године проценат поступања 82,4%. *(У време завршетка рада на овом извештају, 1 марта 2017. године, поступљено је по још четири упозорења, значи по 112 укупно, чиме се проценат поступања по упозорењима по члану 56. ЗЗПЛ попео на 85,2%.)*

Повереник је током извештајног периода донео 30 решења и то: 10 решења о брисању прикупљених података, 3 решења о брисању прикупљених података и отклањању неправилности у одређеном року, 16 решења о отклањању неправилности у одређеном року и 1 решење о привременој забрани обраде и отклањању неправилности у одређеном року. Предметним решењима (30) Повереник је наложио 34 мере, и то: у 20 случајева је наредио да се неправилности отклоне у одређеном року, у 1 случаја је наредио привремену забрану обраде која се обавља супротно одредбама ЗЗПЛ, и у 13 случаја је наредио брисање података прикупљених без правног основа. До краја извештајног периода, Повереник је обавештен да су руковооци поступили потпуно или делимично по 8 решења Повереника, 1 решење није извршено, а поступање по преосталих 21 решење је у току, што значи да закључно са 31 децембром 2016. године проценат поступања износи апсолутно незадовољавајућих 30%. *(У време завршетка рада на овом извештају, 1 марта 2017. године, Повереник је обавештен да је још један руковалац поступио, значи укупно 9 руковалаца је поступио потпуно или делимично по решењу Поверенику, чиме се проценат поступања по решењима Повереника занемарљиво поправио на 33,3%).* Скоро сва неизвршена решења Повереника 19 од 20, односе се на пословне банке, међутим исте су у процесу поступања по налогу Повереника тако што постепено бришу, односно уништавају велики број података о личности својих клијената и других лица, садржаних у документима које су противправно прикупиле у дужем временском периоду.

3.3.2. Поступање Повереника по жалбама

Поверенику је током 2016. године изјављено 422 жалбе, што у односу на 2015. годину представља увећање од 37,5%. Повереник је током 2016. године поступао по 522 жалбе, од чега је 422 примљено током 2016 године, а преосталих 100 су пренете из 2015. године. Тренд пораста броја изјављених жалби Поверенику, рачунајући од почетка примене ЗЗПЛ, указује да грађани све боље познају ЗЗПЛ, као и да тиме расте њихова свест да користе права која им по закону припадају.

Међутим, пораст броја жалби изјављених Поверенику не значи истовремено да је дошло и до пораста неправилног поступања руковалаца. Наиме, порасту броја жалби допринело је и то што су два иста лица/жалиоца, током 2016. године, изјавили 115 жалби Поверенику на одлуке руковалаца (Повереник је утврдио неоснованост већег броја тих жалби).

Најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковаоци нису ставили на увид податке или нису издали копију податка или то нису учинили у прописаном року и на начин прописан ЗЗПЛ (216). У поређењу са 2015. годином, када је из овог разлога изјављено 46,8% од укупног броја изјављених жалби, 2016. године је из овог разлога изјављено 51,2%, што представља блажи негативни тренд.

Следећи најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковаоци нису поступали по захтеву подносилаца у прописаном року, тзв. ћутање администрације (152). У поређењу са 2015. годином, када је из овог разлога изјављено 44,8% од укупног броја изјављених жалби Поверенику, 2016. године је из овог разлога изјављено 36%, што указује на активније поступање руковалаца. Међутим, још увек не можемо да будемо задовољни овим благим побољшањем, јер је проценат игнорисања захтева грађана и даље недопустиво висок.

Поверенику је током 2016. године изјављено 52 жалбе из разлога што је руковалац одбио захтев подносиоца (49) или га је одбацио (3). Ова два разлога за изјављивање жалбе Поверенику су више заступљена него 2015. године, када је Поверенику изјављено укупно 26 жалби, и то из разлога што је руковалац одбио захтев подносиоца (21) или га је одбацио (5). Поверенику је такође у 2016. години изјављено и 2 жалбе из разлога што је руковалац, супротно закону, отежавао или онемогућавао остваривање права.

Жалбе изјављене Поверенику најчешће се односе на податке из: полицијских евиденција, кадровских евиденција, области пензијског, инвалидског и здравственог осигурања, списка судова, списка предмета центара за социјални рад, матичне књиге, медицинске документације, листинга телефонских позива, итд.

Захтеви поводом којих су, због одговарајућег непоступања руковалаца, изјављене жалбе Поверенику, односе се на остваривање: права на копију (65,5%); права на увид (21,9%); права на обавештење о обради података (11%) и на брисање, ажурирање, исправку, прекид и обуставу обраде података (1,6%). Највећи број жалби изјављених Поверенику односи се на остваривање права на копију (65,5%), што указује да је то уједно захтев који се и најчешће подноси руковаоцима, док се најмањи број жалби односи на брисање, ажурирање, исправку и обуставу обраде података, што указује на занемарљиво мали интерес грађана за корекцију података које о њима обрађују руковаоци.

Од укупно 422 жалбе изјављене 2016. године, највећи број (175) је изјављено због (не)поступања органа државне управе као руковалаца по поднетим захтевима, што представља увећање од 92,3% у односу на 2015. годину када је изјављена 91 жалба, што представља више него негативан тренд, тим пре што се ради о органима државне управе који би требало да буду управо пример супротног поступања руковалаца.

Због (не)поступања министарстава по поднетим захтевима изјављено је 124 жалбе, од чега само против Министарства унутрашњих послова (МУП) 103 жалбе, а због (не)поступања свих осталих министарстава заједно 21 жалба. Жалбе изјављене против МУП чине 24,4% од свих жалби (422) изјављених Поверенику. Разлог томе је, с једне стране, што је МУП, као један од највећих руковалаца који води велики број евиденција, под сталним притиском бројних захтева грађана. С друге стране пораст броја жалби у односу на МУП узрокован је и Правилником о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, од 01.12.2015. године, што је довело до повећаног броја захтева запослених за информацијама о обради њихових података о личности у појединим евиденцијама које води МУП, најчешће због премештаја на друго радно место. Најзад, недостатак одговарајућих кадровских капацитета, њихова унутрашња распоређеност, као и постојање организационих или било којих других проблема у МУП, никако не може да буде оправдање што МУП још увек није у потпуности успоставио праксу одговорног и правовременог излагања у сусрет захтевима грађана, када су за то испуњени потребни законски услови.

Повереник је током 2016. године поступао по 522 жалбе и окончао је поступак по 408 жалби (308 из 2016. године и свих 100 из 2015. године), а 114 жалби је пренето за поступање у 2017. годину.

У одлукама донетим по изјављеним жалбама (408), Повереник је утврдио да је жалба била основана у 197 случајева, односно 48,3%, представља значајан пад у поређењу са претходном 2015. годином када је Повереник оценио да је 65,3% жалби било основано. Када је утврдио да је жалба била основана - 108 случаја, односно 54,8%, Повереник је донео решење са налогом руковаоцу (налог руковаоцу да поступи по захтеву (75), дао налог руковаоцу да податке да подносиоцу захтева (23), поништио одлуку руковаоца с налогом за поступање по захтеву (10). Даље, Повереник је поништио одлуку руковаоца (2), поништио одлуку руковаоца и предмет вратио руковаоцу на поновно поступање (18) и у 69 случајева (16,9%), Повереник је закључком обуставио поступак, јер је руковалац, пре доношења одлуке Повереника по жалби, поступио по захтеву или је подносилац одустао од жалбе.

Преостале решене жалбе (211), односно 51,7%, Повереник је решио тако што је укупно у 146 случајева, односно 35,8%, одбио жалбу као неосновану (145) или је одбио захтев као неоснован (1), а у 65 случајева, односно 15,9%, Повереник је одбацио жалбу из формалних разлога (због ненадлежности, непотпуна жалба, неблаговремена жалба, изјављена од неовлашћеног лица или недопуштена жалба). Значајно увећање одбијених жалби као неосноване, 35,8% у 2016. у односу на 19,8% у 2015. години, указује на правилнију примену ЗЗПЛ од стране руковаоца, али и да бројни грађани још увек немају довољно знања о садржини права и поступку за изјављивање жалбе у складу са ЗЗПЛ. Такође, више грађана се жали Поверенику на питања ван надлежности Повереника, јер очигледно ову институцију често препознају као државни орган за заштиту права и слобода уопште.

Такође, податак да је у 2016. години, Повереник у 16,9%, случајева закључком обуставио поступак, што је за 6% мање него у 2015. години, сам за себе указује на позитиван тренд, али и даље је неопходно имати у виду да поступање руковалаца након изјављених жалби јесте неблаговремено поступање и да је потребно предузети све мере у циљу решавања захтева у законском року.

Током извештајног периода Повереник је донео укупно 108 обавезујућих и коначних решења по изјављеним жалбама, којима је дао налог руковооцима да поступе по захтеву или да тражени податак дају подносиоцу захтева, као и да га руковаоци обавесте о извршењу решења. По решењу Повереника до 31. 12. 2016. године поступило је у потпуности 97 руковалаца, делимично су поступила 3 руковаоца који су о томе обавестили Повереника и 8 руковалаца није у року обавестило Повереника да ли су поступили по решењу, што значи да до краја извештајног периода, проценат поступања по обавезујућим и коначним решењима Повереника по жалбама износи 92,6%. Овај релативно врло висок проценат извршења решења Повереника временом се поправља, јер је још неколико руковаоца поступило са закашњењем, односно тек накнадно, протеклом роком, обавестило Повереника да су поступили. (У време завршетка рада на овом извештају, 1. марта 2017. године, Повереник је обавештен да је у потпуности поступио 101 руковалац, делимично су поступила 3 руковаоца који су о томе обавестили Повереника и 4 руковаоца није обавестило Повереника да ли су поступили по решењу, чиме се проценат поступања по обавезујућим и коначним решењима Повереника по жалбама попео на 96,3%.)

3.3.3. Вођење Централног регистра

Према слободној, сада већ старој процени Повереника, у Србији постоји око **350.000 руковалаца** података о личности, а то су државни органи, органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други органи или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, правна лица, као и физичка лица, који предузимају радње обраде података о личности.

Закључно са 31. децембра 2016. године, у Централни регистар **укупно је 1.951** руковалац података о личности доставио Поверенику евиденције о **9.704 збирке података** о личности које воде.

То практично значи да је **након осам година примене ЗЗПЛ**, од претпостављених 350.000, свега 1.951 руковалац, односно **0,6% од укупног броја руковалаца**, поступио у складу са прописаним обавезама које се тичу уписа у Централни регистар Повереника.

За овакво масовно игнорисање, односно непоштовање ове законом уређене обавезе, не постоји никакво ни разумевање ни оправдање.

Такође, са мањим годишњим осцилацијама, уочава се **глобални тренд пада уписа у Централни регистар броја руковалаца и броја збирки података које воде. Током 2016. године 332 руковалаца доставио је Поверенику евиденције о 1.300 збирки података које воде.**

Руковаоци који су Поверенику, током 2016. године, доставили највећи број евиденција о збиркама података, су привредна друштва (200), која су доставила 813 евиденција о збиркама података о личности, што је у просеку 4,1 евиденција о збиркама података по једном привредном друштву. Даље следе физичка лица (предузетници) – 59, која су доставила 110 евиденција о збиркама података о личности, што је у просеку 1,9 евиденција по једном физичком лицу, итд. Чињеница да су привредна друштва најбројнији руковаоци уписани у Централни регистар, разумљива је пре свега зато што их бројчано и има највише. Такође, у овој категорији се налази велики број руковалаца

којима матичне интернационалне и иностране компаније налажу поштовање ове обавезе која им је, у државама у којима имају седиште, веома добро позната. Најзад, вишегодишњи тренд да су привредна друштва најбројнији руковоаци уписани у Централни регистар, сагледава се и у податку да је од оснивања Централног регистра (14. мај 2010.) до 31. децембра 2016. године, од укупно 1.951 руковоаца података о личности који су доставили Поверенику евиденције о збиркама података, њих 889 су привредна друштва, а 1.062 су сви остали руковоаци заједно (државни органи - 302, установе - 232, органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе - 196, удружења - 115, физичка лица - 101, органи или организације којима је поверено вршење јавних овлашћења - 37 и остали - 79).

У току 2016. године запажен је већи број уписаних евиденција збирки података од стране јавних извршитеља и књиговодствених агенција.

Поред тога што је током 2016. године примио од стране руковалаца евиденције о 1.300 збирки података које воде, Повереник је током наведеног периода примио и 128 захтева за променом у постојећим евиденцијама у Централном регистру, од којих је на 120 одговорено позитивно, 3 захтева су окончана службеном белешком, док је 5 пренето за поступање у 2017. годину.

Повереник и даље чини континуиране напоре и позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЛ, пре свега упозорењима која даје руковоацима, презентацијом законских одредби и едукацијом запослених код већих руковалаца, као и наводима у својим годишњим извештајима.

Када је у питању вођење Централног регистра и спровођење активности које би руковоацима олакшале извршење законом прописане обавезе, важно је напоменути да је током 2016. године отпочела употреба веб-сервиса Агенције за привредне регистре (даље: АПР). Овакво унапређење сарадње директно је унапредило функционисање Централног регистра и омогућило новим руковоацима података, да приликом уписа у Централни регистар, уз уношење матичног броја привредног субјекта, директно из информационог система АПР, у реалном времену, преузму предефинисан, тачан и ажуран сет података, уз пуну примену мера безбедности и заштите које такав трансфер података треба да прате.

Подизањем овакве сарадње на највиши могући ниво, Повереник је током 2016. године постао једини корисник у јавном сектору који у потпуности користи могућности технологије која је примењена приликом израде предметног веб-сервиса.

Заједно са унапређењем софтверском апликацијом Повереника, овај веб-сервис АПР, осим што је олакшао поступак уписа у Централни регистар, гарантује тачност и ажурност обрађиваних података. Истовремено, овај веб-сервис је омогућио ажурирање постојеће базе података Повереника која је формирана пре потписивања наведеног споразума и успостављања међусобне сарадње, пре свега у односу на већ регистроване руковоаце података.

Могућност брзог преузимања различито предефинисаних скупова података из базе АПР представљаће моћан алат који ће додатно унапредити ефикасност Повереника

у свим сегментима његовог рада у којима су подаци из базе АПР потребни, а нарочито у сегменту заштите података о личности ради планирања и ефикасног спровођења надзора.

Не случајно, подизање овакве размене података на квалитативно виши ниво коинцидирао је са делимичним отпочињањем примене новог Закона о општем управном поступку који је размену података из службених евиденција издигао на ниво начела, пре свега у интересу грађана, од којих многи, између осталог, у својству руковођа или представника руковођа, приступају Централном регистру Повереника преузимајући приликом уписа податке из службених евиденција АПР.

3.3.4. Активности Повереника у вези са изношењем података из Републике Србије

Повереник је током 2016. године поступао по 18 захтева за изношење податка о личности из Србије, од којих је 13 примио 2016. године, а пет је пренето из претходног периода. Државе у које је тражено изношење података о личности су: САД, Индија, Канада и Велика Британија. Повереник је донео осам одлука по поднетим захтевима, и то: пет решења којим се дозвољава изношење података и три закључка о обустави поступка, док је у десет предмета пренето за поступање у 2017. годину и поступак одлучивања је у току.

Подносиоци захтева су најчешће пословне корпорације које траже изношење података о личности из Србије у државе које нису чланице Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података Савета Европе и достављање тих података уговорним обрађивачима, односно корисницима у овим државама, у сврху успостављања централизоване базе података (нпр. о запосленима) и корпоративног управљања тим подацима на нивоу међународне групације.

Поступање у овим предметима захтева да се, на основу поднетог захтева и приложене документације, утврде све релевантне чињенице које су од значаја за доношење одлуке о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије. При одлучивању, цене се све околности у вези са обрадом података о личности коју врши руковођац који намерава да изврши пренос тих података из Републике Србије, а посебно се води рачуна о: сврси за коју се подаци обрађују; основу обраде података; врсти података о личности; основу изношења података о личности; обавештавању лица на која се подаци односе и њиховој сагласности за изношење података трајању обраде због које се подаци износе; спровођењу мера заштите података пре, током и након евентуалног изношења података; заштити права лица чији се подаци износе, као и другим чињеницама које су од значаја за доношење одлуке о поднетим захтевима. Након спроведеног поступка и испуњености потребних услова, Повереник доноси одлуку о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије. Против одлуке Повереника може се тужбом покренути управни спор.

Примери из праксе указују на то да захтеви који се подносе Поверенику нису у довољној мери образложени, као и да пратећа документација често не садржи довољно доказа из којих се могу утврдити одлучне чињенице за доношење одлуке о дозвољености изношења података о личности из Србије. То, с једне стране, додатно отежава решавање у овим предметима, док с друге стране указује на то да је због недовољне уређености питања изношења података о личности из Србије у ЗЗПЛ и руковођама тешко да

разумеју обавезе које с тим у вези имају. Ради се, пре свега, о чињеницама које се односе на: постојање правног основа за обраду и пренос података; идентификовање руковооца који је одговоран за обраду и пренос тих података; обрађивача, корисника и друга лица којима руковалац намерава да омогући приступ тим подацима; начин на који су уређена права, обавезе и одговорности између руковооца и обрађивача у погледу даље обраде података; спровођења мера за њихову заштиту; начин на који је обезбеђена заштита права лица поводом обраде, и сл. Због таквих и сличних недостатака у захтевима подносилаца, странкама се понекад и по неколико пута у току поступка налаже да уреде захтев и доставе комплетну и уредну документације. Повереник је ради утврђивања чињеница које се односе на испуњеност услова за обраду података о личности чије је изношење тражено, а које су од значаја за доношење одлука по поднетим захтевима, у два случаја спровео надзор над обрадом података о личности, што све утиче на трајање поступка и одлучивање по поднетим захтевима.

У 2016. године је забележен пораст захтева у којима странке траже појашњења у вези са конкретним правним ситуацијама у којима би се подаци о личности могли износити из Србије. Ради превазилажења недостатака ЗЗПЛ по овом питању, Повереник даје стручна мишљења и настоји да странкама пружи помоћ у припреми уредних и ваљано образложених захтева и пратеће документације.

Досадашња пракса указује на недовољну уређеност поступка одлучивања о дозвољености изношења података о личности из Републике Србије, због чега је превасходно потребно да се питање изношења података о личности из Републике Србије потпуније и на адекватан начин уреди законом, и то у складу са решењима садржаним у релевантним међународним документима у овој области.

3.3.5. Поступање тужилаштва по кривичним пријавама Повереника

Повереник је током 2016. године поднео 1 кривичну пријаву због кривичног дела из члана 146. КЗ. У досадашњем периоду, од 2010. године до краја извештајног периода, Повереник је поднео укупно 30 кривичних пријава, због кривичних дела из члана 146, 355 и 359. КЗ.

Према Поверенику расположивим подацима, на основу кривичних пријава које је Повереник до сада поднео, донета је једна правоснажна осуђујућа пресуда, 16 кривичних пријава је одбачено због наступања застарелости гоњења или примене начела опортунитета и једна истрага је обустављена. Поступак по другим кривичним пријавама и даље није окончан.

Повереник сматра да је у кривичним пријавама које је поднео јавним тужилаштвима дао довољно елемената за њихово даље процесуирање, како би се починиоци кривичних дела открили и примерено санкционисали.

3.3.6. Поступање прекршајних судова по захтевима Повереника

Повереник је током 2016. године поднео 9 захтева за покретање прекршајног поступка због повреда одредби ЗЗПЛ.

Поводом свих прекршајних захтева које је поднео до сада, Повереник је током 2016. године примио 22 одлуке прекршајних судова (20 првостепених и 2

другостепене), и то: 10 осуђујућих пресуда и 12 решења којима се поступак обуставља због наступања застарелости.

У односу на досадашњу праксу прекршајних судова када је доношено и по неколико ослобађајућих пресуда годишње, потребно је констатовати да су 2016. године свих 10 донетих пресуда осуђујуће, што указује да је Повереник правилно поступио подношећи предметне захтеве за покретање прекршајног поступка. Прекршајни судови су у осуђујућим пресудама изrekli новчане казне у укупном износу од 861.000 динара и 2 опомене.

Прекршајни поступци (12) обустављени су због наступања апсолутне застарелости од две године за покретање и вођење прекршајног поступка. Повереник је више пута до сада, укључујући и у поступку израде и усвајања Закона о прекршајима, безуспешно указивао да је рок од две године за наступање апсолутне застарелости исувише кратак, због чега ће поступак у већем броју предмета бити обустављен, што се и дешава.

3.3.7. Поступање Управног суда по тужбама против одлука Повереника

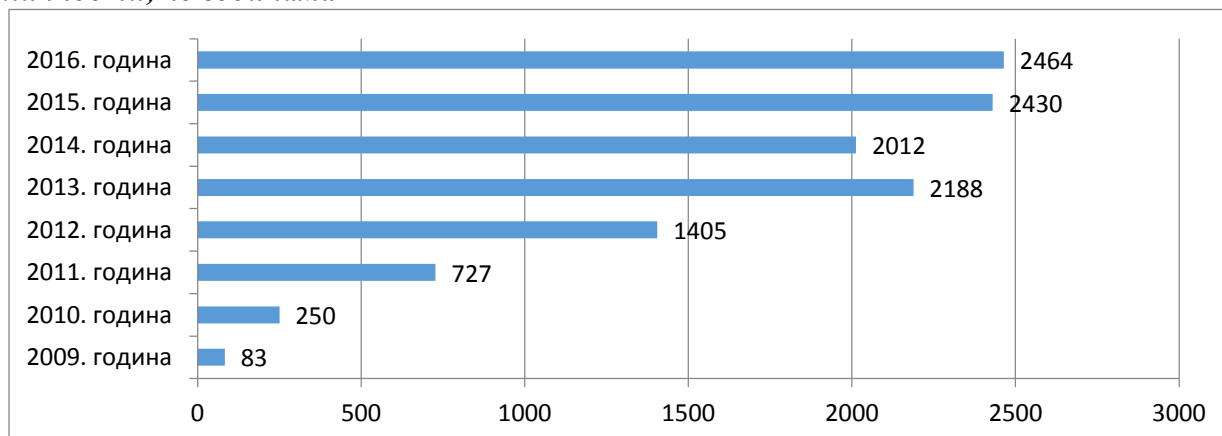
Током 2016. године Управном суду је поднето 26 тужби против одлука Повереника. Највећи број тужби (15) поднете су против решења Повереника којима је жалба подносиоца одбијена као неоснована, 5 тужби је поднето против закључка о обустави поступка по жалби, 5 тужби је поднето против закључка о одбацивању жалбе и 1 тужба је поднета (од стране руковођа) због поништене одлуке и наложене мере руковођа да поступи по захтеву.

Управни суд је у току 2016. године решио 25 тужби против одлука Повереника, тако што је у 19 тужби одбио, а 6 тужби одбацио, што указује да је Повереник у свим случајевима правилно поступио.

3.3.8. Статистички приказ активности Повереника у области заштите података о личности

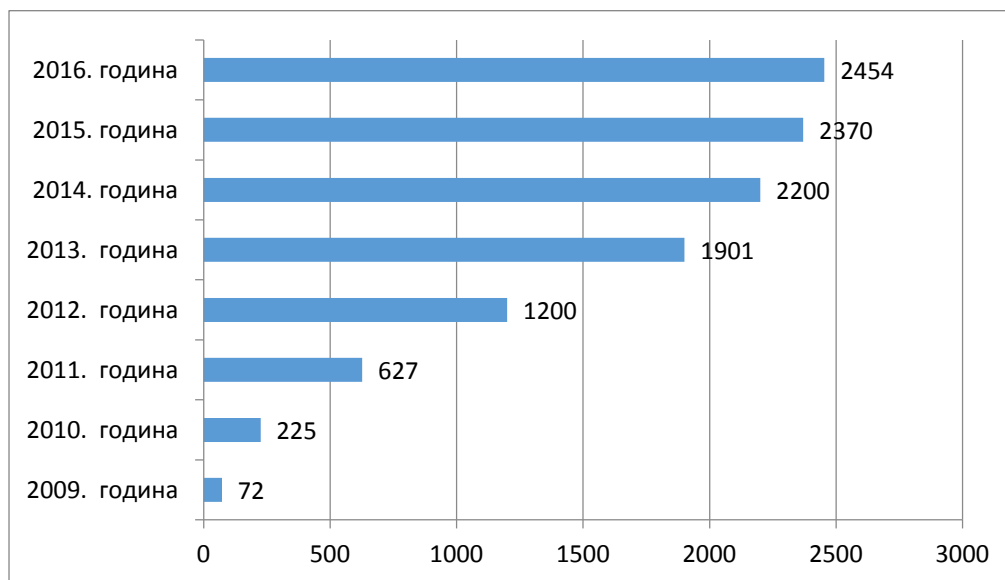
Током 2016. године из области заштите података о личности Повереник је примио 2464 предмета, што представља незнатно увећање у односу на 2015. годину.

Графикон 15. Преглед примљених предмета из области заштите података о личности, по годинама



Повереник је окончао поступање у 2.454 предмета, значи тек у 10 предмета мање у односу на број примљених предмета, што значи да је поступање у овим предметима пренето у наредну 2017. годину.

Графикон 16. Преглед окончаних предмета из области заштите података о личности, по годинама



Структура окончаних предмета је следећа:

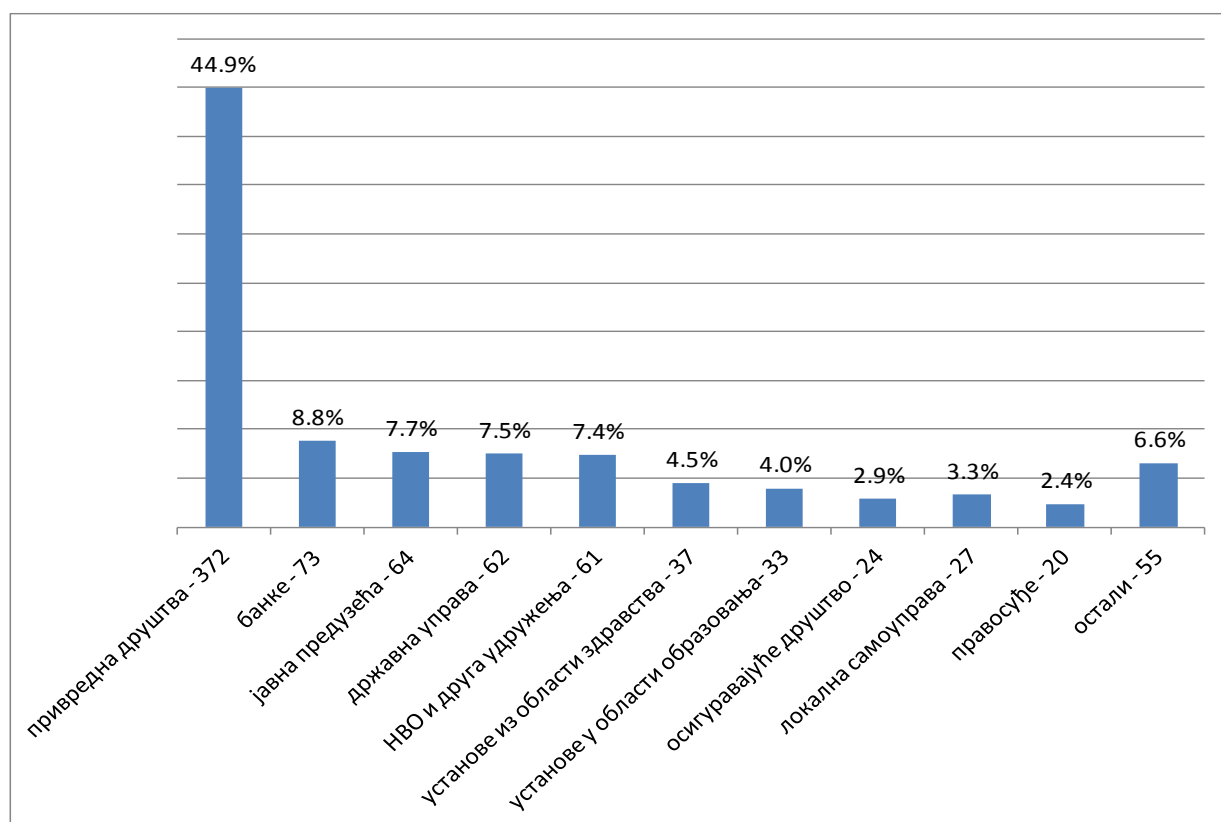
- окончано је 835 надзора;
- решено је 408 жалби;
- дато је 944 мишљења у вези примене ЗЗПЛ (708 грађанима и медијима, 105 државним органима и органима локалне самоуправе, 93 правним лицима и 38 удружењима и синдикатима);
- решено је 66 представки;
- дата су 24 одговора на тужбе Управном суду;
- решено је 11 прослеђених захтева;

- донето је 30 инструкција поводом унапређења заштите и превентиве;
- решено је 8 захтева за изношење података из Републике Србије;
- решено је 125 захтева за променама у Централном регистру;
- поступано је по 2 захтева за заштиту законитости;
- решен је 1 предлог за понављање поступка, и
- у Централни регистар је уписано 130 збирки које води 332 руковоаца.

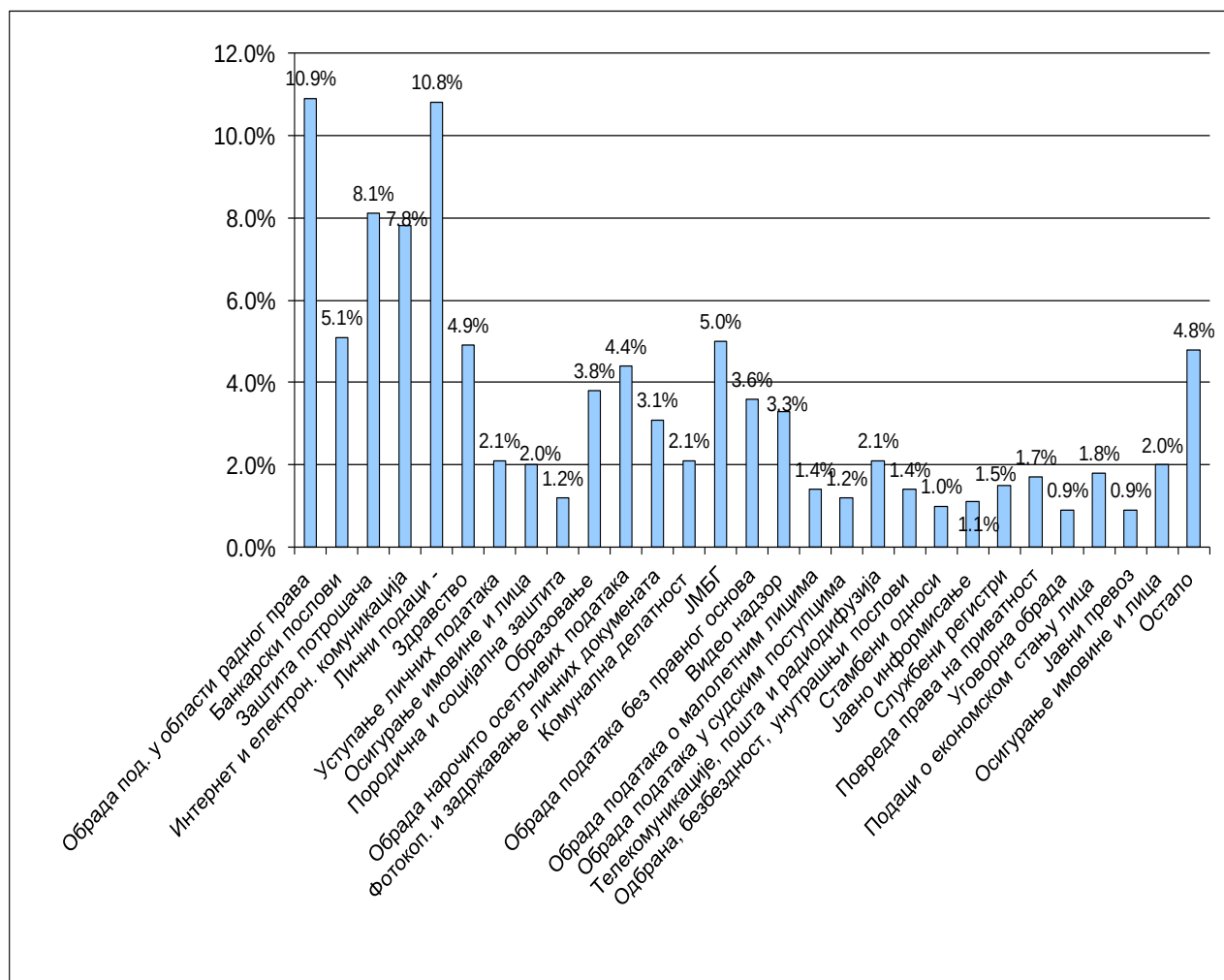
3.3.8.1. Надзор над спровођењем заштите података о личности

У току 2016. године Повереник је покренуо 828 надзора, а окончао 835 надзора, покренутих 2016. године и у претходном периоду.

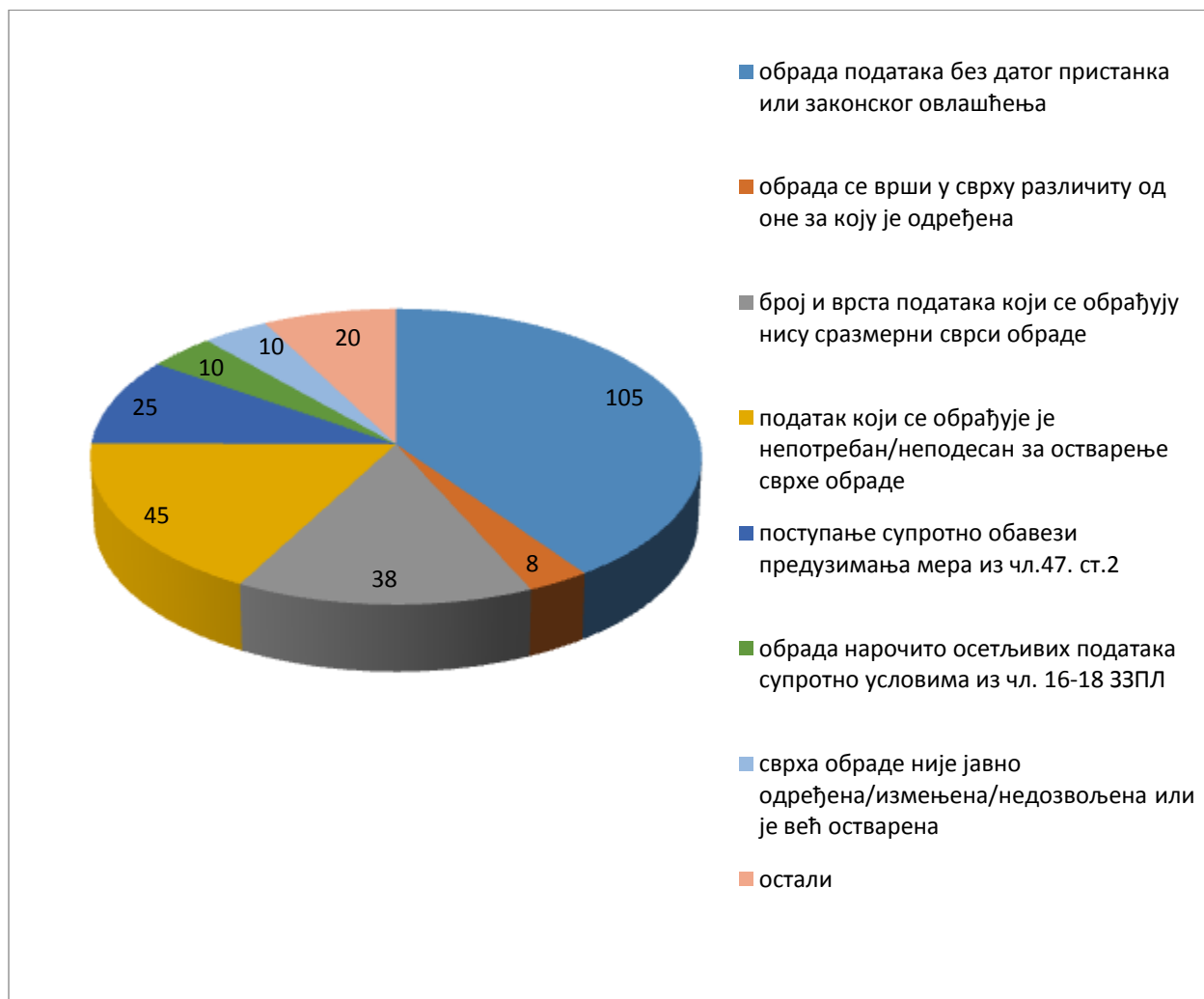
Графикон 17. Структура руковалаца над којима је у току 2016. године покренут надзор



Структура руковалаца над којима је Повереник покренуо надзор током 2016. године, значајно је другачија у односу на претходни период. Руковоаци над којима је Повереник најчешће покренуо надзор су привредна друштва (44,9%), док су у знатно мањем проценту заступљене банке (8,8%), јавна предузећа (7,7%), државна управа (7,5%), итд.

Графикон 18. Најчешћи разлози за покретање поступка надзора

Најчешћи разлози за покретање поступка надзора, било по пријави било по сопственој иницијативи, такође су значајно другачији у односу на претходни период. Најчешћи разлози за покретање поступка надзора су: обрада података у области радног права (10,9%), лични подаци (10,8%), заштита потрошача (8,1%), интернет и електронске комуникације (7,8%), док су остали разлози заступљени у мањем проценту.

Графикон 19. Најчешће неправилности које су утврђене упозорењима по чл.56.ст. 1.33ПЛ

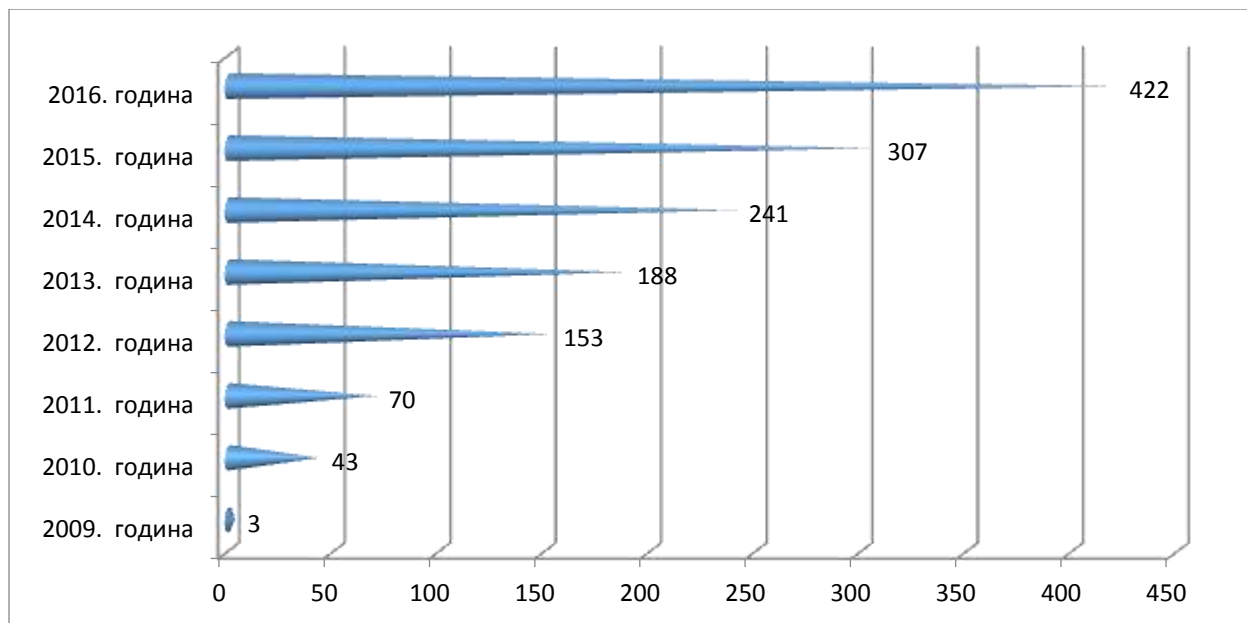
Неправилности које су утврђене упозорењима су углавном исте као и у претходном периоду (обрада података без одговарајућег правног основа, податак који се обрађује није потребан и/или подесан за остварење сврхе обраде и подаци који се обрађују нису сразмерни сврси обраде). Остале неправилности су заступљене у знатно мањем проценту.

У 356 случаја у којима је утврдио да су повређене одредбе ЗЗПЛ, Повереник је донео 316 упозорења и 30 решења, поднео је 9 захтева за покретање прекршајног поступка, као и једну кривичну пријаву.

3.3.8.2. Поступање Повереника по жалбама

Поверенику је током 2016. године изјављено 422 жалбе, што у односу на 2015. годину представља увећање од 37,5%.

Графикон 20. Жалбе изјављене Поверенику по годинама



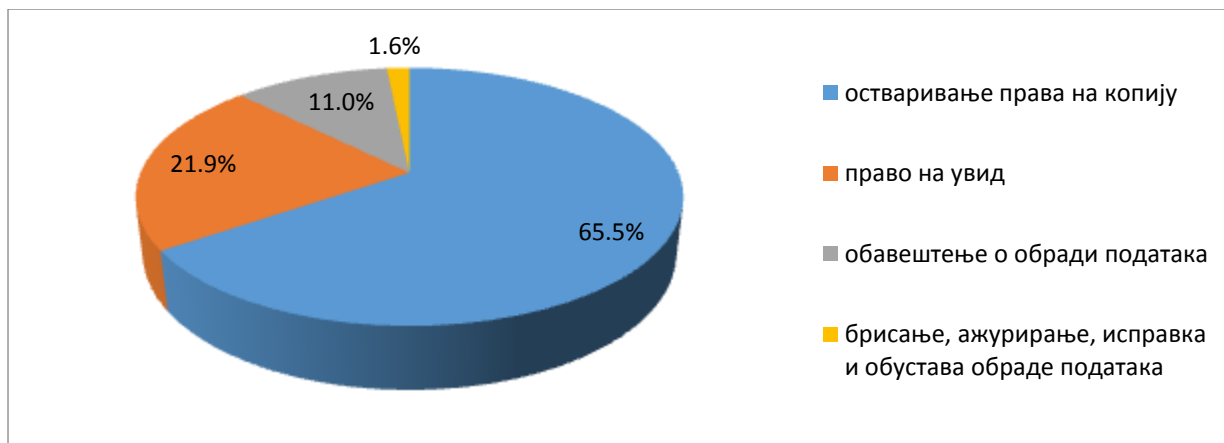
Тренд пораста броја изјављених жалби Поверенику се наставља и 2016. године, што указује да грађани све боље познају ЗЗПЛ, да расте њихова свест да користе права која им по закону припадају, али и да има пар грађана (два иста лица/жалиоца) који изјављују велики број жалби.

Графикон 21. Разлози за изјављивање жалбе Поверенику у 2016. Години



Најчешћи разлог за изјављивање жалбе Поверенику је да руковаоци нису ставили на увид податке или нису издали копију податка или то нису учинили у прописаном року и на начин прописан ЗЗПЛ (216), потом да руковаоци нису поступали по захтеву подносилаца у прописаном року, тзв. ћутање администрације (152), као и да су руковаоци одбили захтев подносиоца (49) или га одбацили (3).

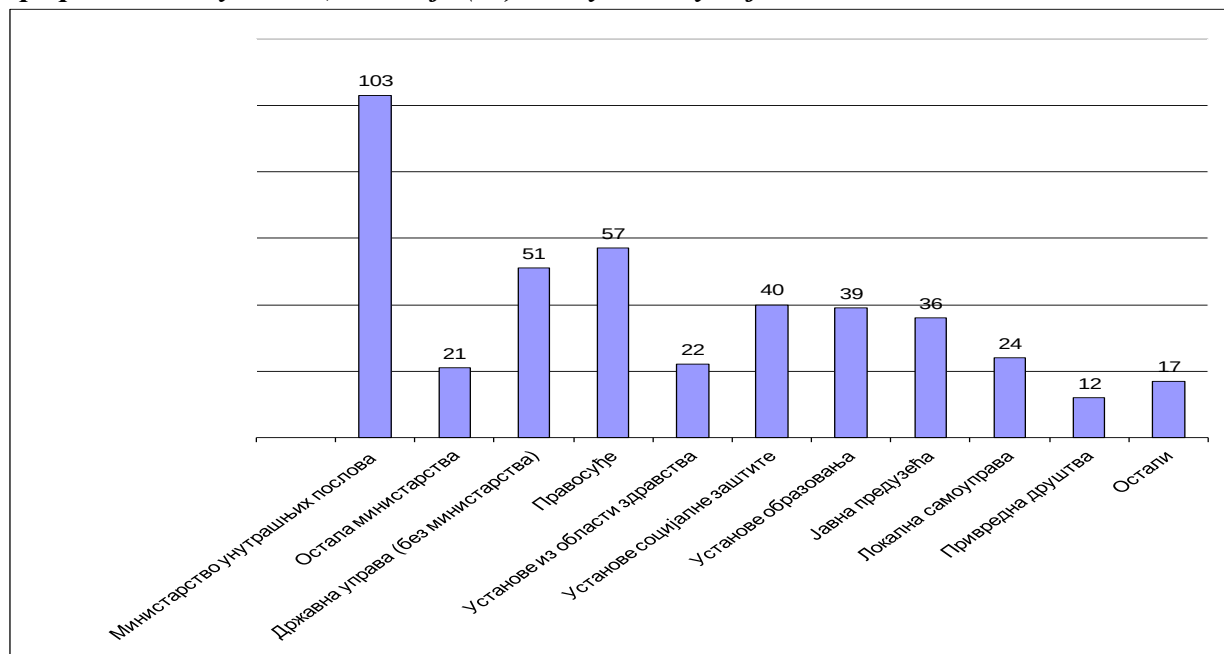
Графикон 22. Захтеви поводом којих су изјављене жалбе Поверенику у 2016. години



Захтеви поводом којих су, због одговарајућег непоступања руковалаца, изјављене жалбе Поверенику, односе се на остваривање: права на копију (65,5%); права на увид (21,9%); права на обавештење о обради података (11%) и на брисање, ажурирање, исправку, прекид и обуставу обраде података (1,6%).

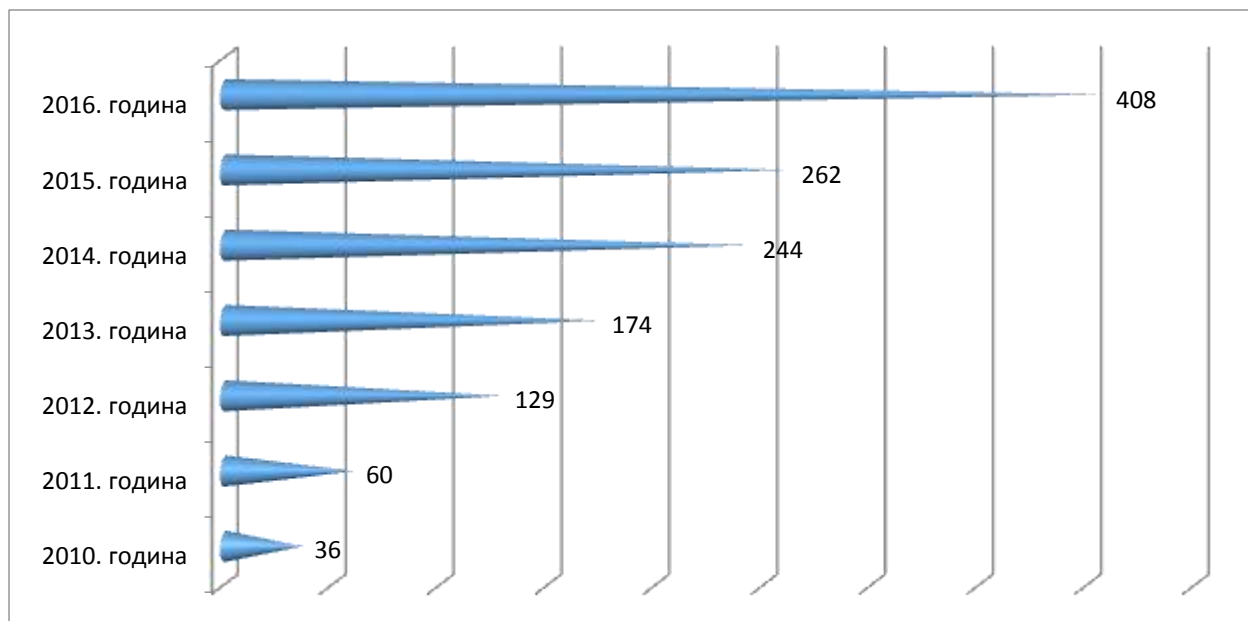
Жалбе изјављене Поверенику најчешће се односе на податке из: полицијских евиденција, кадровских евиденција, области пензијског, инвалидског и здравственог осигурања, списка судова, списка предмета центара за социјални рад, матичне књиге, медицинске документације, листинга телефонских позива, итд.

Графикон 23. Руковаоци на чије (не)поступање су изјављене жалбе



Од укупно 422 жалбе изјављене 2016. године, највећи број (175) је изјављено због (не)поступања органа државне управе као руковалаца, а због (не)поступања министарстава изјављено је 124 жалбе, од чега само против Министарства унутрашњих послова (МУП) 103 жалбе, а због (не)поступања свих осталих министарстава заједно 11 жалба.

Графикон 24. Решене жалбе Повереника по годинама



Број решених жалби расте пропорционално порасту броја изјављених жалби. Повереник је током 2016. године поступао по 522 жалбе и решио је 408 жалби (308 из 2016. године и свих 100 преосталих нерешених из 2015. године), а 114 жалби је пренето за поступање у 2017. годину.

Графикон 25. Одлуке Повереника по жалбама у 2016. години



У одлукама донетим по изјављеним жалбама (408), Повереник је утврдио да је жалба била основана у 197 случајева, односно у 48,3%, од чега је у 108 случајева, односно 54,8%, донето решење са налогом руковаоцу. Повереник је поништио одлуку руковаоца (2), поништио одлуку руковаоца и предмет вратио руковаоцу на поновно поступање (18) и у 69 случајева Повереник је закључком обуставио

поступак. Преостале решене жалбе (211), односно 51,7%, Повереник је решио тако што је одбио жалбу као неосновану, односно одбацио жалбу из формалних разлога.

Током извештајног периода Повереник је донео укупно 108 обавезујућих и коначних решења по изјављеним жалбама.

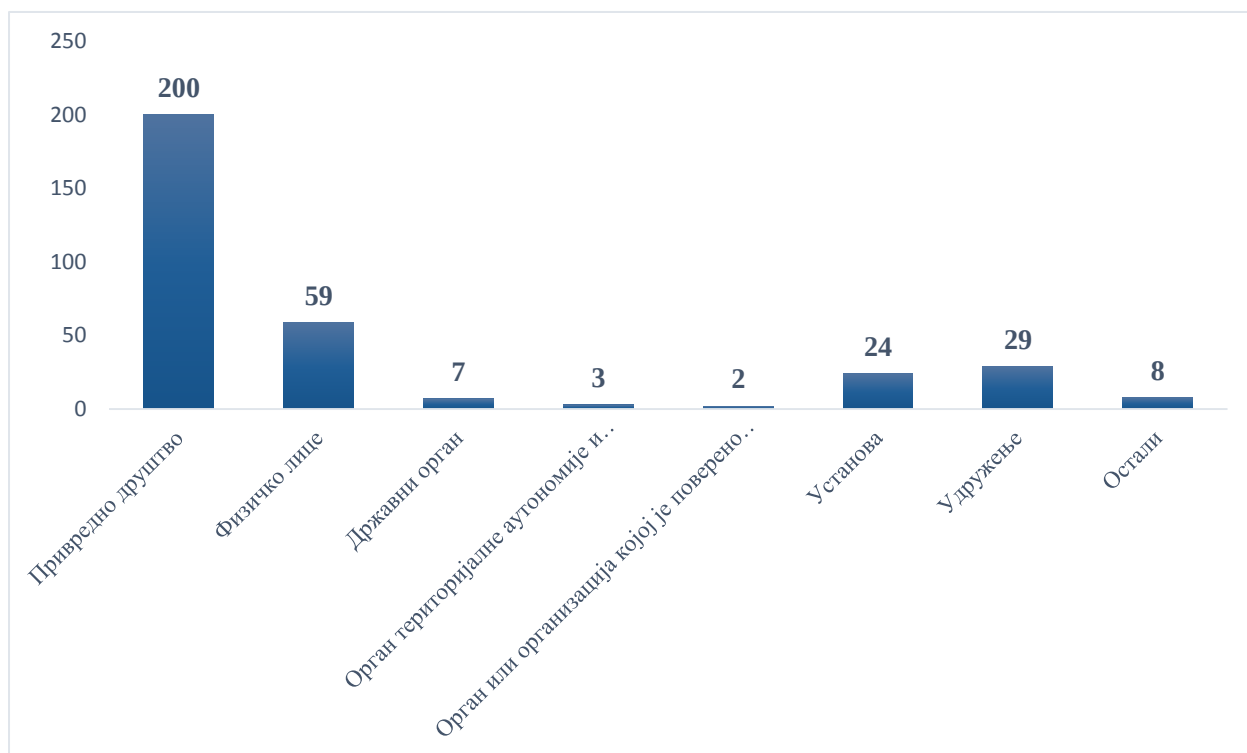
3.3.8.3. Вођење Централног регистра

Током 2016. године 332 руковоаца доставило је Поверенику евиденције о 1.300 збирки података које воде, тако да закључно са 31. децембром 2016. године, у Централни регистар Повереника укупно је 1.951 руковалац података о личности доставио евиденције о 9.704 збирке података о личности које воде.

То практично значи да је након осам година примене ЗЗПЛ, од претпостављених 350.000, свега 1.951 руковалац, односно 0,6% од укупног броја руковалаца, поступио у складу са прописаним обавезама које се тичу уписа у Централни регистар Повереника.

Такође, са мањим годишњим осцилацијама, уочава се глобални тренд пада уписа у Централни регистар броја руковалаца и броја збирки података које воде.

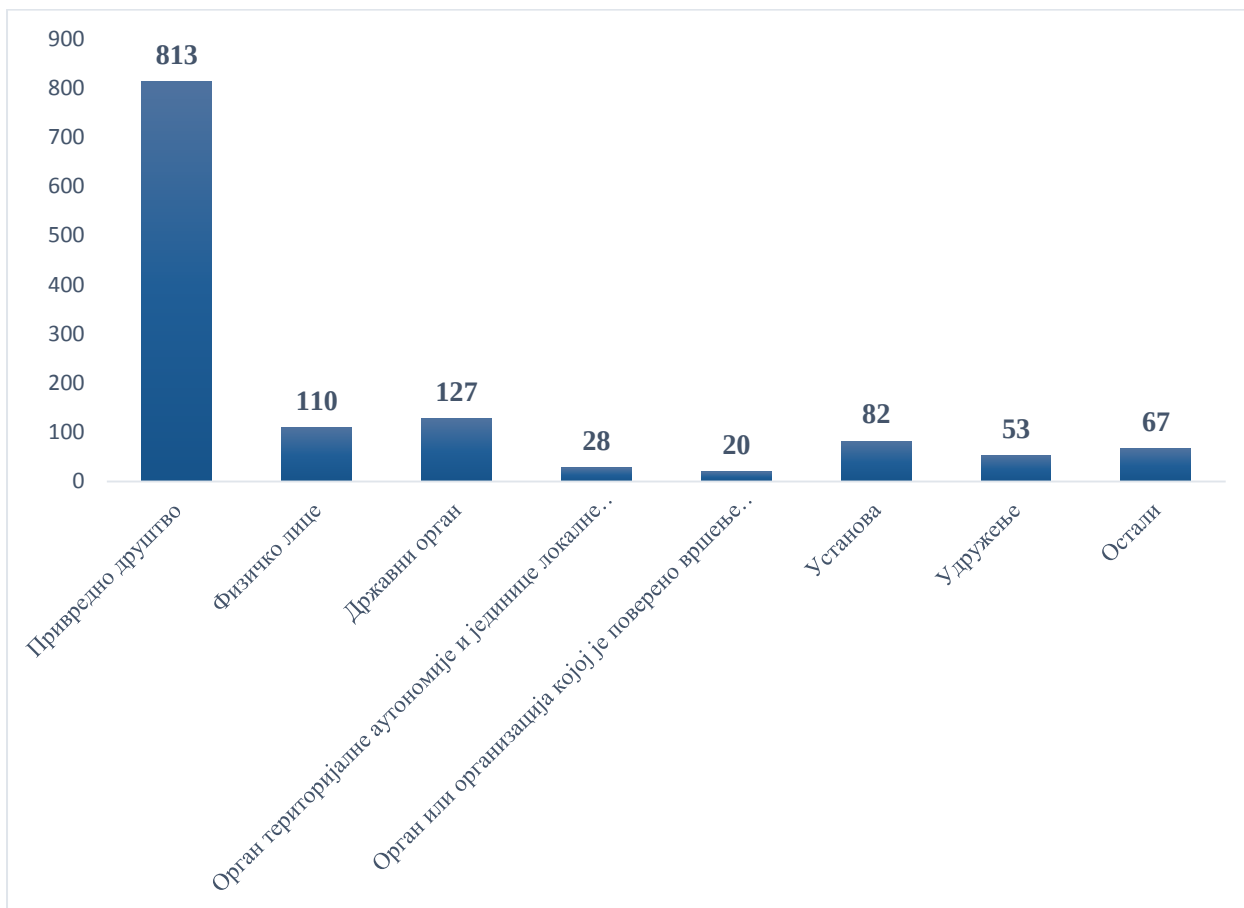
Графикон 26. Уписани руковоаци у Централни регистар у 2016. години, по врсти руковалаца



Током 2016. године привредна друштва су поново најбројнији руковоаци (200) уписани у Централни регистар Повереника, што је и очекивано, пре свега зато што их бројчано и има највише и јер се у овој категорији налази велики број руковалаца којима

матичне интернационалне и иностране компаније налажу поштовање ове обавезе која им је, у државама у којима имају седиште, веома добро позната.

Графикон 27. Уписане евиденције о збиркама података у Централни регистар у 2016. години, по врсти руковалаца



Привредна друштва су не само најбројнији руковаоци који су уписани у Централни регистар Повереника (200), него су истовремено доставила и највећи број евиденција о збиркама података (813). Даље следе државни органи који су доставила 127 евиденција о збиркама података о личности, па физичка лица (предузетници) која су доставила 110 евиденција о збиркама података о личности, итд.

Повереник је током наведеног периода примио и 128 захтева за променом у постојећим евиденцијама у Централном регистру, од којих је на 120 одговорено позитивно, 3 захтева су окончана службеном белешком, док је 5 пренето за поступање у 2017. годину.

Повереник и даље чини континуиране напоре и позива на поштовање ове обавезе из ЗЗПЛ, пре свега упозорењима која даје руковаоцима, презентацијом законских одредби и едукацијом запослених код већих руковалаца, као и наводима у својим годишњим извештајима.

3.4. Иницијативе и мишљења Повереника у вези са прописима

Током 2016. године Повереник је из свог делокруга рада дао 38 мишљења на нацрте, предлоге и моделе закона, с тим што је у неколико случајева дао 2 или 3 мишљења на текст истог, у међувремену коригованог закона. Од наведених 38 мишљења, Повереник је 35 дао на захтев министарстава, 2 по сопственој иницијативи и један на молбу Београдског центра за безбедносну политику.

Такође, Повереник је дао и 37 мишљења на нацрте и предлоге подзаконских и других аката.

3.4.1. Мишљења на законе

На захтев министарстава Повереник је дао 35 мишљења и то:

Министарству унутрашњих послова на:

- Нацрт закона о јединственом матичном броју грађана (у два наврата на различите текстове нацрта),
- Нацрт закона о странцима и
- Нацрт закона о азилу и привременој заштити;

Министарству здравља и Управи за беомедицину на:

- Нацрт закона о трансфузијској медицини и
- Нацрт закона о биомедицински потпомогнутој оплодњи;

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања на:

- Нацрт закона о финансијској подршци породици са децом;

Министарству трговине, туризма и телекомуникације на:

- Нацрт закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању;

Министарству просвете, науке и технолошког развоја на:

- Нацрт закона о изменама и допунама закона о основама система образовања и васпитања,
- Нацрт закона о посебним овлашћењима ради ефикасне заштите права интелектуалне својине,
- Нацрт закона о ауторским и сродним правима,
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о патентима,
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити топографија полупроводничких производа;

Министарству правде на:

- Нацрт закона о спречавању насиља у породици,
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела,
- Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика,
- Нацрт закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције,
- Радну верзију текста грађанског законика Републике Србије;

Министарству пољопривреде и заштите животне средине на:

- Нацрт закона о водама;

Министарству културе на:

- Нацрт закона о архивској грађи и архивској делатности;

Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на:

- Нацрт закона о комуналним делатностима (у четири наврата на различите текстове нацрта),
- Нацрт закона о становању и одржавању зграда (у два наврата на различите текстове нацрта);

Министарству финансија на:

- Нацрт закона о спречавању прања новца и финансирању тероризма,
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о преузимању акционарских друштава,
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о тржишту капитала,
- Нацрт Закона о изменама и допунама Царинског закона,
- Нацрт закона о уређењу професије проценитеља вредности непокретности (у два наврата на различите текстове нацрта),

Министарству државне управе и локалне самоуправе на:

- Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору,
- Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору,

Министарству привреде на:

- Нацрт закона о јавним предузећима.

По сопственој иницијативи Повереник је дао два мишљења и то Народној скупштини на Предлог закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији, као и Влади РС на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања.

На молбу Београдског центра за безбедносну политику Повереник је дао мишљење на Модел закона о уређењу служби безбедности.

3.4.2. Мишљења на подзаконске акте

Предмет давања мишљења са аспекта надлежности Повереника били су и подзаконски и други акти, и то:

1. Правилник о утврђивању здравствене способности физичких лица за држање и ношење оружја;
2. Предлог уредбе о превентивним мерама за безбедан и здрав рад при коришћењу оштрих предмета који су медицинска средства у здравственој служби;
3. Предлог закључка о усвајању Оперативног плана активности за успостављање јединственог регистра административних поступака и осталих услова пословања

4. Предлог закључка о усвајању Упутства за спровођење пописа административних поступака;

5. Предлог закључка о усвајању Обрасца за попис административних поступака који се односе на пословање;

6. Предлог закључка којим се усваја Акциони план за преговарачко поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност;

7. Предлог закључка којим се утврђује предлог текста Преговарачке позиције Републике Србије за преговарачко поглавље 24 за Међувладину конференцију приступању Републике Србије Европској унији;

8. Предлог одлуке о процесу извештавања, праћења, вредновања спровођења Акционог плана за поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност;

9. Нацрт меморандума о сарадњи између МУП-а РС и Министарства за унутрашњу безбедност САД-а за царину и заштиту граница везано за сарадњу у коришћењу података о путницима;

10. Нацрт меморандума о разумевању између Владе РС и Владе САД о унапређењу сарадње у циљу спречавања путовања терориста и борбе против незаконитих миграција;

11. Други нацрт каталога радних места и звања који се односи на државне органе и каталог за звања и положаје у органима државне управе и другим државним органима АП и ЈЛС и II каталог који се односи на генеричка радна места (намештеничка радна места);

12. Предлог правилника о изменама и допунама Правилника о поступку издавања пријаве рођења детета и обрасцу пријаве рођења детета у здравственој институцији;

13. Правилник о допуни Правилника о поступку пријављивања и одјављивања пребивалишта и боравишта грађана, пријављивању привременог боравка у иностранству и повратка из иностранства, пасивизирања пребивалишта и боравишта, обрасцима и начину вођења евиденције;

14. Одлуку о начину и роковима достављања података за утврђивање максималног броја запослених на неодређено време у службама Народне скупштине и независних државних органа, организација и тела;

15. Предлог закључка Владе о усвајању Предлога преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и основна права;

16. Предлог закључка Владе о усвајању Предлога текста Акционог плана за преговарачко поглавље 23 у оквиру приступних преговора Републике Србије са ЕУ

17. Предлог уредбе о Шифарнику радних места у јавном сектору;

18. Предлог закључка којим се усваја Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2016. и 2017. годину;

19. Нацрт акционог плана ОГП - Иницијатива партнерство за отворену управу;

20. Нацрт стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији од 2016. до 2025. године;

21. Нацрт Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији 2016-2025. године за период од 2016-2018.;

22. Предлог Правилника о дозволама за обављање делатности промета, односно дозволама за коришћење нарочито опасних хемикалија;

23. Предлог правилника о регистру високошколских установа, студијских програма, наставника и осталих запослених;

24. Предлог правилника о регистру високошколских установа, студијских програма, наставника, сарадника и осталих запослених;

25. Предлог Уредбе о ближем садржају акта о безбедности информационо-комуникационих система од посебног значаја, начина провере и садржаја извештаја о провери безбедности информационо - комуникационих система од посебног значаја;

26. Предлог Уредбе о поступку достављања података, листе, врсте и значаја инцидента и поступку обавештавања о инцидентима у информационо-комуникационим системима од посебног значаја;

27. Предлог Уредбе о утврђивању листе послова у областима у којима се обављају делатности од општег интереса и у којима се користе информационо-комуникациони систему од посебног значаја;

28. Предлог Уредбе о ближем уређењу мера заштите информационо-комуникационих система од посебног значаја;

29. Предлог Акционог плана за остваривања права националних мањина;

30. Правилник о условима гаранције путовања, начину активирања и другим условима које мора да испуни организатор путовања у зависности од врсте организованог путовања;

31. Предлог уредбе о измени и доуни Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе (дата три мишљења на различите текстове Уредбе);

32. Предлог правилника о изменама и допунама Правилника о условима и начину објављивања финансијских извештаја и вођењу регистра финансијских извештаја;

33. Нацрт акционог плана за спровођење Стратегије одбране Републике Србије;

34. Нацрт националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2016-2020);

35. Нацрт Стандардне оперативне процедуре Републике Србије за превенцију и заштиту избеглица и миграната од родно заснованог насиља.

3.4.3. Садржина мишљења Повереника

Анализирајући мишљења која су дата на нацрте и предлоге закона и других аката, може се закључити да се примедбе и сугестије Повереника најчешће односе на следеће:

- Приликом давања мишљења на нацрте и предлоге закона и подзаконских и других аката, Повереник се не ограничава само на текст новог закона или другог акта, као ни на измене и допуне важећих, већ користи прилику да укаже на неопходност измена или допуна одређених одредби важећих прописа које нису обухваћене предложеним изменама, у циљу и њиховог усклађивања са одредбама ЗЗПЛ и Закона о приступу информацијама;

- Субјекти који припремају нацрте и предлоге закона, али и друге подзаконске акте, нису упознати са тим да се ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, у складу са чланом 8. Закона о приступу информацијама, могу прописивати само и искључиво законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, а и то под условом да је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону. Апсолутни изузетак од права на приступ информацијама не постоји;

- Субјекти који припремају нацрте и предлоге закона и даље користе појмове „службена тајна“ и „војна тајна“ иако су ови институти уклоњени из правног система Републике Србије доношењем Закона о тајности података ("Сл. гласник РС", бр. 104/09), којим је уређен јединствен систем одређивања и заштите тајних података;
- У текстовима нацрта закона и даље се често предвиђа да се обрада података о личности уређује подзаконским актима, иако је одредбама члана 42. Устава Републике Србије изричито прописано да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом, те да је одлуком Уставног суда Србије са седнице од 30. маја 2012. године, објављеном у "Службеном гласнику РС" бр. 68/12 од 18. 7. 2012. године, потврђено да подзаконски акти не могу бити ваљан правни основ за обраду података о личности;
- Сврха обраде података која се уређује законом често није довољно јасна и одређена, а у појединим случајевима није ни дозвољена. Субјекти који припремају текстове закона у великом броју случајева пропуштају да самим текстом закона дефинишу сврху обраде;
- Приликом таксативног набрајања врсте података о личности који ће се обрађивати, не води се рачуна о начелу сразмерности као једном од основних начела обраде података о личности;
- Субјекти који припремају текстове закона готово увек забораве да дефинишу рокове чувања података који се обрађују, и
- У текстовима закона којима се уређује обрада података о личности не поклања се скоро никаква пажња прописивању одговорности за непредузимање организационих и техничких мера за заштиту података о личности.

3.4.4. Преглед мишљења Повереника на законе који су усвојени 2016. године

Током 2016. године Народна скупштина усвојила је 88 закона²⁹, од чега је Повереник, са аспекта своје надлежности уређене чланом 35. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и чланом 44. став 1. ЗЗПЛ, дао мишљења на 24 нацрта закона.

У мишљењима Повереника на 24 нацрта закона који су усвојени 2016. године, Повереник је на 23 нацрта закона дао одређене примедбе, сугестије и сл, а на један нацрт закона није имао примедби. У мишљењима Повереника на 23 нацрта закона који су касније усвојени, садржано је укупно 88 примедби, од којих је 21 усвојена у потпуности, 7 делимично, а 60 није усвојено (процентуално – 23,9% усвојено, 7,9 % делимично и 68,2% није усвојено).

Од 88 примедби, 70 су се односиле на заштиту података о личности, 14 на слободан приступ информацијама од јавног значаја, док су се 4 примедбе односиле на обе области (процентуално – 79,5% заштита података о личности, 15,9% слободан приступ информацијама од јавног значаја и 4,6% обе области).

²⁹ Током пролећног заседања 2016. у сазиву од 16.2.2014. усвојен је 41 закон, а у актуелном сазиву током јесењег заседања усвојено је 47 закона. Извор: Народна Скупштина Републике Србије, закони усвојени у актуелном сазиву доступни на: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>; а закони усвојени током пролећног заседања у претходном сазиву доступни на: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-16-%D0%B0prila-2014.3411.html>

3.4.5. Карактеристична и илустративна мишљења Повереника на законе

Повереник приликом давања мишљења на нацрте законе врло често даје сугестије шта би требало уредити у закону у циљу унапређења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности.

Тако, примера ради, Повереник је дајући мишљење на Нацрт закона о јавним предузећима, сугерисао да постоји потреба да се законом уреди обавеза проактивног објављивања информација о раду ових предузећа на њиховим интернет презентацијама, а имајући у виду велики број захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја који им се упућује. **Нажалост, та сугестија није уважена.**

Овлашћени предлагачи закона, пре свега Влада, не обраћа довољно пажње на то да ли је прибављено, и уколико јесте, какво је мишљење Повереника на текст нацрта закона чије одредбе могу имати утицај на остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности. С тим у вези, потребно је истаћи обраћање Повереника Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине поводом Предлога закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији, чији нацрт му, супротно Пословнику Владе, претходно није достављен ради давања мишљења. Том приликом, Повереник је указао на недозвољеност одредбе према којој министар доноси пропис о начину утврђивања потребне психофизичке способности за обављање послова у комуналној полицији, будући да утврђивање психофизичких способности нужно представља обраду нарочито осетљивих података о личности.

Повереник се, поводом Нацрта закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, обратио Влади Републике Србије и истакао да сврха обраде података о личности прописана тим законом не само да није јасно и недвосмислено одређена, већ представља пример недозвољене сврхе обраде података о личности. Наиме, успостављање регистра који би укључивао децу, ученике, одрасле и студенте, односно сва лица која су икада била у систему образовања и васпитања, за резултат би имало једну од најопсежнијих базу података о личности у Републици Србији, те је с тим у вези нужно обезбедити да оваква обрада буде сразмерна дозвољеној сврси, као и прописати све мере заштите у смислу остваривања права лица на која се подаци односе, ограниченост приступа подацима, безбедност података, рокове чувања и друго.

У поступку усвајања Закона о становању и одржавању зграда, Повереник је апеловао на Владу и народне посланике да у поступку усвајања Закона с пуном пажњом одговорно оцене оправданост усвајања предложених законских решења, опредељујући се за она којима се жељени циљеви могу постићи на начин што мање инвазиван по приватност грађана и што мање ризичан за њихове личне податке. Повереник је указао на то да озбиљну пажњу заслужује то да се обрада огромног броја личних података милиона грађана поверава сасвим новим, још непостојећим структурама (предлогом закона предвиђено увођење у наш правни систем потпуно нових института – управник и професионалони управник зграде). С тим у вези, у контексту (не)оспособљености, (не)искуства, одсуства праксе и стандарда, може се отворити низ питања у погледу безбедности односно чувања тих података.

Повереник је поводом достављеног Нацрта закона о изменама и допунама Закона о одбрани, Министарству одбране упутио мишљење којим је оценио неприхватљивим успостављање новог решења којим би се тим законом утврдили као тајни сви подаци које обрађује то министарство и овластила Влада да ближе уреди податке значајне за систем одбране који се морају чувати и штитити, јер би се на тај начин супротно Уставу и Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у потпуности искључило право приступа информацијама у поседу Министарства. Повереник је тим поводом нагласио да предвиђена решења представљају недозвољено одступање од јединственог система одређивања и заштите тајних података, будући да је режим тајности података уређен Законом о тајности података. С тим у вези, указано је на то да предложена решења представљају радикално и недопуштено задирање у материју која је уређена Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о тајности података, чиме се нарушава успостављени систем у областима друштвених односа који су уређени тим законима, што последично доводи до угрожавања јединства правног поретка и смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права која Устав гарантује.

3.5.Активности Повереника на афирмисању права

3.5.1.Обуке, семинари, публикациије и друге активности

Повереник је током 2016. године спровео низ обука из области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности.

Обуке за примену Закона о приступу информацијама од јавног значаја, као законске обавезе органа власти, Повереник је реализовао самостално или учешћем у својству предавача у обукама које су организовали други органи или организације за потребе запослених у органима јавне власти.

Запослени у Служби Повереника учествовали су у својству предавача у обукама које је организовала Служба за управљање кадровима Републике Србије на тему примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Обуке су одржане од 29. до 31. марта за потребе државних службеника који обављају послове поступања по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја. У сарадњи са овом службом, Повереник је за државне службенике одржао и две обуке на тему заштите података о личности 1. априла 2016. и 5. маја 2016. године.

Повереник је организовао семинар намењен представницима Градског центра за социјални рад у Београду и Секретаријата за социјалну заштиту града Београда у сврху њихове едукације и квалитетније примене Закона о заштити података о личности и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Повереник је током 2016. године одржао бројна предавања из области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности. Различите циљне групе којима су предавања била намењена укључују студенте Правног факултета у Београду; студенте Факултета организационих наука у Београду; докторанте на Факултету политичких наука у Београду; полазнике Дипломатске академије Министарства спољних послова у оквиру курса „Основи политичког и привредног

система Републике Србије“; ученике Електротехничке школе „Никола Тесла“, студенте Уније студената из Ужица, полазнике образовног програма „ПолитиКас“ намењеног активистима организација политичких партија, у организацији Београдске отворене школе. Такође, Повереник је учествовао у обукама и држао је предавања за представнике шест локалних удружења у организацији Грађанских иницијатива, у оквиру пројекта „Независне институције ближе грађанима“; за представнике локалних органа јавне власти на теме из области слободног приступа и заштите података о личности на позив организације Форум цивилне акције Форца из Пожеге и Центра за равномерни регионални развој из Београда; предавање из области надлежности и рада институције у организацији Београдског центра за људска права у оквиру Школе људских права и друга.

Право на приступ информацијама Повереник је афирмисао активним учешћем на бројним трибинама, конференцијама, округлим столовима и другим јавним скуповима, у организацији других органа власти или организација цивилног сектора.

Поводом 28. јануара, који се обележава као Дан заштите података о личности, Повереник је одржао конференцију за јавност на којој је изнео главне изазове у области заштите података о личности и у раду Повереника. Том приликом је презентована публикација Повереника [„Одлуке и ставови Повереника по изјављеним жалбама у поступку заштите података о личности“](#).

Са аспекта афирмације права на слободан приступ информацијама од јавног значаја Повереник организовао 28. септембра организовао конференцију посвећену Међународном дану права јавности да зна. Ова конференција се организује сваке године, почев од 2006. године, у сарадњи и уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, Независног удружења новинара Србије, Удружења новинара Србије и Коалиције за слободу приступа информацијама. На овој конференцији традиционално се додељују признања органима власти за остварене резултате и допринос у остваривању права јавности да зна, као и посебна награда за најбољи Информатор о раду органа, по објављеном конкурс. Као и сваке године, на овој конференцији представљена је пета по реду публикација са мишљењима и ставовима из праксе Повереника у области слободног приступа информацијама од јавног значаја. Публикација бр. 5. „Слободан приступ информацијама – ставови и мишљења Повереника“, као и претходне публикације, представља користан приручник за грађане, новинаре и медије, а посебно за службенике који у органима јавне власти примењују Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Поред наведених едукација реализованих током 2016. године, више органа власти, односно руковалаца подацима о личности, изразило је заинтересованост за учешће на обукама које организује Повереник у наредном периоду, како из области слободног приступа информацијама од јавног значаја, тако и из области заштите података о личности.

У оквиру пројекта „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“, који се финансира из средстава бесповратне помоћи Билатералног програма Краљевине Норвешке, а на основу Споразума са Владом Републике Србије, о коме ће касније бити

више речи, реализовано је укупно 14 обука из области слободног приступа информацијама од јавног значаја и из области заштите података о личности.

Обуке су одржаване у виду презентација експерата и практични рада по групама на решавању конкретних проблема.

Из области слободног приступа информацијама од јавног значаја одржано је 6 обука, на следеће теме: Контекст права на приступ информацијама у правном систему Републике Србије; Однос других права и права на приступ информацијама; Однос права на приступ информацијама и других видова обавештавања јавности о раду државних органа; Положај и дужности овлашћеног лица за поступање по захтевима; Теоријска обрада питања поступања овлашћеног лица по добијеним захтевима; Упознавање овлашћених лица са разним видовима проактивног објављивања информација; Упознавање са законском обавезом израде и објављивања информатора о раду; Поступање овлашћеног лица у изради појединих делова информатора.

Из области заштите података о личности одржано је 8 обука, на следеће теме: Ауторско право и право интелектуалне својине; Људски ресурси – управљачке вештине; Правни оквир и пракса ЕУ и европске интеграције; Видео-надзор; Изношење података о личности из Србије; Заштита података о личности, пример правосуђе; Заштита података о личности, пример сектор унутрашњих послова и безбедности; Заштита података о личности, пример у сектору ИТ, мобилне и фиксне телефоније и кабловске телевизије; Стратегија, структура и механизми одбране приватности у 21. веку; Заштита нарочито осетљивих, посебно биометријских података о личности; и Обука за менаџере система безбедности информација према стандарду ИСО/ИЕЦ 27001.

3.5.2. Портал отворених података и Твитер налог

Током 2016. године Повереник је представио [Портал отворених података](#) као један од првих органа који је податке о своме раду учинио доступним грађанима и јавности преко интернета.

Врло брзо употребну вредност Портала препознали су и грађани, као и сви други корисници, што илуструје и статистика посећености на data.poverenik.rs за 2016. годину: Укупно јединствених посетилаца Портала: 40.620; Отворених страна: 369.609; Посета страницама са визуализацијама 1.711 јединствених посетилаца; Проценат посета са територије Републике Србије 57%; Преузимање скупова података - укупно 4.328 преузимања.

Током 2016. године Повереник је обележио своје присуство на друштвеним мрежама уређујући службени Твитер налог @PoverenikRS, путем којег, поред осталог, пласира информације које се тичу актуелности из његовог рада. Такође, на овом налогу Повереника су присутне и актуелности из целог света које се тичу слободног приступа информацијама од јавног значаја, права јавности да зна, отворених података, отворене управе, заштите података о личности, информационе безбедности, приватности, итд.

Осим основне информативне функције, службени Твитер налог Повереника има за циљ промовисање позитивних друштвених вредности, пре свега на плану заштите основних људских права.

Препознат на напред наведени начин, за непуних годину дана налог је запратило више од 2000 чланова ове друштвене мреже.

4. САРАДЊА ПОВЕРЕНИКА

4.1. Сарадња са организацијама цивилног друштва

Сарадња Повереника са организацијама цивилног друштва у 2016. години, по већ устаљеној доброј пракси, одвијала се првенствено кроз учешће на бројним стручним скуповима ради обуке и афирмације, како права јавности да зна, тако и права на заштиту података о личности.

Повереник је узео учешће у великом броју конференција, трибина и других сличних скупова које су у 2016. години организовале организације цивилног друштва, саме или у сарадњи са државним институцијама и/или међународним организацијама, као што су: Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, Европски покрет у Србији, Партнери за демократске промене Србије, Share фондација, Архус центар, Виктимолошко друштво, Београдска отворена школа, Центар за евроатлантске студије, Београдски центар за безбедносну политику, Балканска истраживачка мрежа, Београдски центар за европске интеграције, Бечејско удружење младих, Медија центар-Ниш, Комитет правника за људска права, Грађанске иницијативе, Едукациони центар, Центар за либерално-демократске студије, Центар за слободне изборе и демократију, Аутономни женски центар, Друштво за информатику Србије, Кућа људских права, Фондација за развој парламентаризма, Фондација за отворено друштво, Србија у покрету, Удружење Јужне вести, Српска асоцијације менаџера корпоративне безбедности, SeConS група за развојну иницијативу, Фонд за хуманитарно право, Астра, Топлички центар за демократију и људска права и други.

Родољубу Шабићу, поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, уручена је награда „Добар пример новог оптимизма“ поводом 10. децембра Међународног дана људских права. Награду је доделио Покрет "Нови оптимизам", из Београда.

Такође, Родољуб Шабић је 7. априла примио и посебно признање Друштва за информатику Србије - "Плакету за изванредан допринос из информатике у 2016. години".

Родољубу Шабићу је додељена и Повеља за грађанску храброст "Драгољуб Стошић" за 2015. годину. Повељу је доделила невладина организација Кућа правде Стразбур и Унија синдиката, у знак сећања на Драгољуба Стошића, синдикалног лидера и борца за демократију.

4.2. Сарадња са медијима и приказ активности Повереника у медијима

Током 2016. године, као и претходних година, Повереник је имао добру сарадњу са медијима и асоцијацијама новинара, као што су дневни лист „Данас“, N1, *on-line* медији НУНС, УНС, АНЕМ, Независно друштво новинара Војводине и још неки други медији. Новинари су најчешће од Повереника тражили податке у вези са актуелним предметима и предузетим мерама.

Јавни коментари о активностима Повереника били су у највећем броју случајева изузетно позитивни. Поред редовних активности, посебно су запажене, између осталих, Повереникове изјаве о праву јавности да зна релевантне информације о „случају Савамала“, о усвајању Повереникових препорука од стране МУП у погледу дистрибуције дневног билтена догађаја, као и о недовољној заштићености нарочито осетљивих података о пацијентима на порталу „ИЗИС“. Повереник, као и представници службе, били су заступљени свакодневно у штампаним и електронским медијима.

Повереник је по оцени новинара био један од шест најкомуникативнијих државних функционера и јавних личности у 2016. години, показали су резултати истраживања агенције „Прагма“ која шеснаест година заредом спроводи ово истраживање.

4.3. Међународна и регионална сарадња

Међународна сарадња Повереника, као и претходних година, била је успешна и током 2016. године. Поред већ устаљене сарадње са представништвима међународних или транснационалних организација у Србији (OEBS, Развојни програм Уједињених нација – UNDP, Делегација Европске уније у Републици Србији, Савет Европе), Повереник је успоставио и сарадњу са другим организацијама и државним органима. Тако је Повереник сарађивао и са надлежним институцијама из региона и са простора бивше Југославије. Ова сарадња остварена је и у области заштите података о личности, као и у области слободног приступа информацијама. Поред регионалне сарадње, Повереник је сарађивао и са повереницима и другим органима за слободу приступа информацијама и за заштиту података у Европи и свету.

Повереник је током 2016. године учешћем на значајним међународним конференцијама и скуповима остварио сарадњу са органима других држава надлежних у обе или у једној од области надлежности Повереника.

Представници Повереника су учествовали на следећим међународним и регионалним скуповима, као и састанцима, посвећеним приступу информацијама и заштити података о личности, и то на:

- Европској конференцији органа за заштиту података о личности, 28. јануара у Љубљани, у организацији словеначког Повереника за информације,

- Првом годишњем форуму о заштити података о личности земаља западног Балкана у Скопљу 2. и 3. фебруара 2016. године у организацији Дирекције за заштиту података о личности Републике Македоније,

- 104. састанку Радне групе 29 у Бриселу 5. фебруара 2016.,
- седници Бироа Саветодавног комитета Конвенције 108. о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података у Паризу, од 21 до 24. марта,
- 18. састанку CEEDPA (Central and East European Data Protection Authorities), Сарајево, 11-12. маја 2016.,
- „Самиту о информационом друштву Молдавије - (Moldova ICT Summit“), од 25-27. априла, Кишињев,
- „Пролећној конференцији“ 2016. европских органа за заштиту података (Spring Conference 2016), под називом „Нови оквири сарадње“, у Будимпешти 26-27. маја 2016. године, у организацији Мађарског органа за заштиту података о личности,
- Пленарној седници Саветодавног комитета Конвенције 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, у Стразбуру, од 29. јуна до 1. јула,
- на регионалној конференцији која је организована поводом 28. септембра, Међународног дана приступа информацијама - „Приступ информацијама и отворени подаци“, у организацији Transparency International Босне и Херцеговине,
- 107. састанку Радне групе 29 у Бриселу, 27. и 28. септембра 2016. године,
- 38. Међународној конференцији о приватности, од 17 – 20. октобра, у Мароку,
- Међународном скупу - 28. Радионица случајева, у организацији Агенције за заштиту података о личности и приступ информацијама Републике Црне Горе, од 13-14. октобра, Подгорица,
- Међународној конференцији о заштити података о личности, организована у Москви, 8. новембра,
- састанку Радне групе за заштиту личних података у оквиру Конвенције о међународној полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, од 5. – 7. децембра, у Словенији.

У оквиру Пројекта реализоване су две студијске посете и то Комисији за заштиту података о личности Републике Бугарске, од 15. до 17. новембра 2016. године и Поверенику за информације Републике Словеније, од 28. до 29. новембра 2016. године.

Повереник и генерални секретар су посетили Повереника за информације Републике Словеније, 22. новембра и разменили информације и искуства и разматрали могућности за евентуалну даљу сарадњу,

Трошкове учешћа Повереника на наведеним конференцијама, скуповима и другим догађајима сносили су њихови организатори (3), Повереник у целости (10) и Повереник делимично (4).

Током извештајног периода Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу, посебно поводом унапређења људских права и борбе против корупције, као и заштите података о личности.

Повереник се састајао са представницима дипломатског кора, између осталог са амбасадором САД Кајлом Скотом и шефом мисије Амбасаде Данске Мортен Сковгард Хансенom, са којима је разговарао о питањима у вези са делокругом рада Повереника.

Повереник је такође учествовао на састанку који је организован поводом посете помоћника америчког државног секретара, госпође Викторије Нуланд. Тема састанка је била владавина права и корупција.

5. СЛУЖБА ПОВЕРЕНИКА И СРЕДСТВА ЗА РАД

5.1. Број запослених у Служби Повереника

Служба Повереника би за остваривање надлежности утврђених Законом о приступу информацијама и Законом о заштити података о личности, према процени органа требало да има 94 запослена. Тај број је утврђен ранијим актом о систематизацији из 2013. године и остао је непромењен и у важећем акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места из 2014. године³⁰, на који је надлежни одбор Народне скупштине дао сагласност.

Кадровским планом Службе Повереника за 2016. годину је предвиђено да се у 2016. години попуне систематизована места од 94 запослена лица, без лица која бира Народна скупштина (повереник и два заменика Повереника), о чему је добијена сагласност Министарства финансија са аспекта обезбеђења средстава у буџету.

На почетку 2016. године, Служба Повереника је имала 64 запослена у радном односу на неодређено време. Средином године је по јавном конкурсy примљено 9 лица на неодређено време, а двоје запослених је раскинуло радни однос, тако да је **закључно са 31. 12. 2016. године Служба Повереника имала 71 запосленог у радном односу на неодређено време, што износи 75,5% од укупног броја предвиђеног актом о систематизацији радних места.** Троје запослених су током године били на дужим одсуствима.

У току године су за извршавање послова ревизије јавних набавки из 2015. године и због повећања обима посла, ангажована три лица по уговору.

5.2. Развој Службе Повереника

Током целе 2016. године Повереник је организовао бројне активности на унапређењу рада Службе и знања и вештина запослених. Највећи део активности се спроводио у оквиру двогодишњег пројекта из 2015. године, на основу билатералног споразума Владе Републике Србије и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке. О самом пројекту ће бити више речи у наставку овог поглавља.

³⁰ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места број 110-00-00004/2014-04 од 4. новембра 2014. године, на који је Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине дао сагласност актом 21 број 02-4056/14 од 21. новембра 2014. године и који је ступио на снагу 2.12.2014. године.

Тако се у 2016. години отпочело са активностима на јачању система безбедности информација којима Повереник располаже у свом раду тј. припремама за увођењем система менаџмента за безбедност информација - према захтевима стандарда SRPS ISO/IEC 27001:2014, полазећи од тога да би његова примена имала велики значај, не само са аспекта безбедности информација којима Повереник располаже, већ би био од користи и за функцију надзора над применом ЗЗПЛ од стране руковалаца који су за наведени стандард сертифицирани. Циљ је да се увођењем система менаџмента за безбедност информација према захтевима наведеног стандарда, безбедност информационе имовине Повереника и њена заштита од свих унутрашњих, спољашњих, намерних или случајних претњи, подигне на највиши ниво. Осим информацијске сигурности, примена овог стандарда подразумева и успостављање ефикасније администрације, смањење административних трошкова и брже и јефтиније спровођење послова који проистичу из законом прописаних надлежности Повереника. Примена овог стандарда је и предуслов за изградњу интероперабилног система који ће омогућити размену података, информација и знања кроз усклађене пословне процесе, како унутар саме организације, тако и у пословној комуникацији са екстерним домаћим и страним пословним субјектима, као и органима државне управе у оквиру Националног оквира интероперабилности.³¹

У склопу наведених активности спроведена је обука 13 запослених, од којих је шест стекло статус одитора (највиши степен сертификације за SRPS ISO/IEC 27001), а седам статус менаџера за безбедност података.

Планирано је да се активности на увођењу наведеног стандарда заврше средином 2017. године, добијањем сертификата да је Повереник успоставио систем менаџмента за безбедност информација према стандарду SRPS ISO/IEC 27001:2014.

У 2016. години 21 запослени у Служби Повереника је прошао процедуру провера и добио прописане сертификате Канцеларије Савета за националну безбедност, за приступ тајним подацима у складу са Законом о тајности података, и то троје за приступ тајним подацима највиших степена тајности - "државна тајна" и 18 запослених за приступ тајним подацима степена тајности "строго поверљиво", а ради несметаног извршавања послова из своје надлежности.

У оквиру напред поменутог пројекта, у 2016. години су спроведене 22 тематске обуке (једнодневне, вишедневне или у континуитету) за унапређење знања запослених у Служби Повереника. Обуком су обухваћена питања од значаја за остваривање људских права чију заштиту Повереник обезбеђује, процес европских интеграција као и теме од значаја за организацију посла, руковођење и других питања развоја сопствених људских ресурса. За те потребе су ангажовани по уговору о делу стручњаци из наше државе и држава ЕУ.

Ради побољшања организације рада и безбедности података, Повереник је у 2016. години оформио сопствену писарницу за пријем и експедицију поште, које послове је у претходном периоду обављала Служба за заједничке послове републичких органа.

³¹ Национални оквир интероперабилности усвојен је на седници Владе Републике Србије одржаној 10. јануара 2014. године Закључком 05 Број: 345 – 11418/2013.

5.3. Обезбеђена средства и издаци за рад Службе Повереника

5.3.1. Средства из Буџета Републике Србије

Рад Повереника и његове Службе се по закону финансира из буџета Републике Србије.

Законом о буџету Републике Србије за 2016. годину Поверенику су **одобрена средства за извор финансирања 01 – приходи из буџета у износу од 175.639.000,00 динара у складу са Предлогом финансијског плана Повереника. За рад Службе Повереника у 2016. години потрошено је 154.634.252,85 динара или 88 % одобрених буџетских средстава.**

На обим потрошених средстава утицало је то што кадровски план пријема потребног броја извршилаца није остварен у целости због немогућности увођења у посао у кратком периоду новозапослених лица уз истовремено обављање веома обимних послова из надлежности Повереника, заостатка у решавању предмета из периода рада са малим бројем запослених и уз константно велики прилив нових предмета и обраћања грађана Поверенику.

Одобрена средства из буџета и издаци Повереника приказани су у следећим табелама:

Табела 6: Извршење буџета Повереника за 2016. годину

Функција	Извор финан.	Програм	Пројекат	Екон. класиф.	Опис	Одобрена средства Законом о буџету РС ("Сл. гласник РС број 103/2015)	Реализовано	% Реализације
60	1	001	011	411	Плате и додаци запослених	118,500,000.00	105,785,683.72	89.27
				412	Социјални доприноси на терет послодавца	21,320,000.00	18,933,506.76	88.81
				413	Накнаде у натури	400,000.00	396,000.00	99.00
				414	Социјална давања	1,000,000.00	562,830.00	56.28
				415	Накнаде за запослене	3,000,000.00	2,347,890.88	78.26
				416	Награде и бонуси	200,000.00	186,380.69	93.19
				421	Стални трошкови	4,000,000.00	2,792,578.51	69.81
				422	Трошкови путовања	4,100,000.00	2,062,374.59	50.30
				423	Услуге по уговору	9,154,000.00	9,147,424.57	99.93
				425	Поправке и одржавање	1,600,000.00	1,207,423.58	75.46
				426	Материјал	3,300,000.00	2,975,767.44	90.17
				482	Порези, таксе и казне	550,000.00	278,306.00	50.60
				512	Машине и опрема	8,365,000.00	7,808,514.00	93.35
				515	Нематеријална имовина	150,000.00	149,571.36	99.71
				УКУПНО 01 Приходи из буџета				
60	5	001	011	422	Трошкови путовања	1,000.00	0.00	0.00
				423	Услуге по уговору	1,000.00	0.00	0.00
				426	Материјал	1,000.00	0.00	0.00
УКУПНО 05 Донације од иностраних земаља						3,000.00	0.00	0.00

60	5	001	011	422	Трошкови путовања	750,000.00	323,668.81	43.16
				423	Услуге по уговору	14,255,000.00	14,164,092.80	99.36
				426	Материјал	58,000.00	0.00	0.00
УКУПНО 15 Неутрошена средства из донација из ранијих година						15,063,000.00	14,487,761.61	96.18
УКУПНО ЗА ФУНКЦИЈУ 160:						190,705,000.00	169,122,013.71	88.68

Највећи део издатака Повереника у 2016. години, не рачунајући лична примања запослених, тј. плате, доприносе и накнаде по основу рада, односе се на компјутерске услуге, административну опрему, услуге комуникације, трошкове бензина, текуће и поправке и одржавање опреме.

Служба Повереника је на основу Закључка Владе РС 05 Број 46-4580/2016 од 17.05.2016. године отуђила једно путничко службено возило из јавне својине у поступку јавног надметања и приходовала Буџету Републике Србије износ од 377.777,77 динара. За потребе службе, а посебно обављања послова инспекцијског надзора, већи део одобрених средстава за опрему (47,91%) утрошен је на набавку једног путничког службеног аутомобила на основу Закључка Владе РС 05 Број 46-4854/201 од 31.05.2016. године. Наиме, према члану 54. Закона о заштити података о личности Повереник преко овлашћених лица врши надзор над спровођењем овог закона. Повереник у Републици Србији има око 350 хиљада објеката надзора у овој области, те преко овлашћених лица чија су радна места систематизована у Сектору за надзор, врши надзор на читавој територији Републике Србије. Повереник нема подручне јединице за обављање своје надлежности па за све објекте надзора упућује овлашћена лица из седишта Повереника. Повереник непосредно сарађује и са органима надлежним за надзор над заштитом података и у другим земљама, те је члан више међународних асоцијација сходно члану 44. наведеног закона.

У циљу стварања оптималних услова за рад запослених на примени оба закона из делокруга рада Повереника, Стручна служба Повереника је у 2016. години набавила и административну опрему, и то претежно рачунарску опрему, затим електронску опрему, мобилне и фиксне телефоне, а од нематеријалне имовине, програм за заштиту од вируса. Део рачунарске и електронске опреме набављен је у складу са обавезом Повереника да суфинансира активности на пројекту „Изградња капацитета Повереника“ ПОВ-01-2015 у оквиру Програма билатералне помоћи Краљевине Норвешке, а према Споразуму о спровођењу пројекта број 337-00-00018/2015-04/1 од 18.09.2015. године. Активности су се односиле на набавку опреме за електронску писарницу (сервер за чување података и штампач са скенером), виртуелни сервер за рад базе предмета из области слободног приступа информацијама, као и опреме за службени простор Повереника предвиђен за одржавање обука.

Табела бр. 7: Приказ највећих издатака

Опис	Утрошена средства
Стални трошкови Услуге комуникација (трошкови интернета, услуге мобилног и фиксног телефона)	2,493,701.60
Услуге по уговору Компјутерске услуге (услуге одржавања рачунара и софтвера)	4,816,320.00
Текуће поправке и одржавање Текуће поправке и одржавање опреме (опреме за саобраћај, рачунарске опреме, електронске и остале административне опреме)	1,137,583.58
Материјал Материјали за саобраћај (бензин и остали материјали за превозна средства)	2,067,562.71
Машине и опрема Опрема за саобраћај Административна опрема (рачунарска опрема, електронска, телефони)	4,008,000.00 3,800,514.00

Табела бр.8: Приказ набављене опреме

Редни број	Назив основног средства	Количина	Цена по комаду са ПДВ-ом	Укупно
1	Škoda Superb Style 2.0 TSI 4x4 6AG	1	4,008,000.00	4,008,000.00
2	Рачунар BWB PC INTEL G1840	18	87,694.80	1,578,506.40
3	Лаптоп HP 250 G4 I5-6200U/8GB/WIN PRO 10 /OFFICE	2	122,772.00	245,544.00
4	Сервер SUPERMICRO SINGL PROCESORSKI 2U	1	449,505.60	449,505.60
5	Сервер SUPERMICRO DUAL PROCESORSKI 2U	1	509,740.80	509,740.80
6	Штампач HP LJ M201N	5	16,130.40	80,652.00
7	Фотокопир апарат MP 2501 SP	1	185,449.20	185,449.20
8	IP Telefon YEALINK SIP-T19P	10	9,360.00	93,600.00
9	IP Telefon YEALINK SIP-T27P	3	18,462.00	55,386.00
10	Konzola YEALINK EXP20	3	14,178.00	42,534.00
11	Мобилни телефон Microsoft 950XL	1	93,366.00	93,366.00
12	Мобилни телефон Nokia Lumia 950XL	1	65,208.00	65,208.00
13	Мобилни телефон Iphone 6S plus 64 GB	1	120,000.00	120,000.00
14	TAG уређај	1	2,022.00	2,022.00
15	LG LED TV 50/126 cm, 16:9	1	122,400.00	122,400.00
16	CAN HD CMOS premium camcorder	1	156,600.00	156,600.00
17	Endpoint Protection Standard 100-249 users GOV Eset LIC za 120 korisnika	1	149,571.36	149,571.36
Укупно				7,958,085.36

5.3.2. Средства из Пројекта

Повереник је са Канцеларијом за европске интеграције закључио Споразум о спровођењу пројекта број 337-00-00018/2015-04/1 од 18.9.2015. године (даље: Споразум), под називом „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“ ознаке ПОВ-01-2015,³² који се финансира из средстава бесповратне помоћи Билатералног програма Краљевине Норвешке за 2015. годину на основу Споразума са Владом Републике Србије који се односи на Билатерални програм закључен 18.11.2013. године у Београду и Прилога бр. 2 Споразума између Владе Републике Србије и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке који се односи на Билатерални програм, закључен у Београду, 03. 08. 2015. године.

Циљ пројекта је изградња и унапређење капацитета Повереника у обављању својих дужности, који доприносе укупном побољшању остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности, као и процесу европских интеграција Републике Србије у одговарајућим областима интеграција (нпр. политички критеријуми и преговарачка поглавља: Информационо друштво и медији (поглавље 10), Правосуђе и основна права (поглавље 23) и Правда, слобода и безбедност (поглавље 24).

Укупан буџет Пројекта према Споразуму износи 53.086.375,00 динара од чега се део у износу **46.123.875,00 финансира бесповратним финансијским средствима из Билатералног програма**, док се део у износу од 6.962.500,00 динара финансира из буџета Повереника. **У вредност финансирања Пројекта укључен је и износ ПДВ, а време трајања Пројекта је 26 месеци.** Пројекат је почео је са применом од 18.09.2015. године, даном потписивања Споразума између Повереника и Канцеларије за европске интеграције. Средином октобра 2015. године Канцеларија за европске интеграције је из дела буџета који се финансира средствима из Билатералног програма за прву годину спровођења Пројекта пренела Поверенику средства у износу од 15.996.605,83 динара, од чега је неутрошен део у износу 14.487.761,61 динара пренет и утрошен у 2016. години.

Повереник је у току 2016. године наставио са активностима на реализацији наведеног пројекта. Највећи део утрошених средстава донација односи се на исплату накнада за стручне услуге лицима ангажованих на спровођењу активности пројекта (пројектни тим, локални и међународни стручњаци за поједине послове и експертизе, како из области заштите података, нпр. обрада личних података путем видео надзора, обука у вези поступања са нарочито осетљивим подацима, биометријским и финансијским подацима, прекогранични пренос података о личности, аутоматизована обрада података, дигиталне форензике и сл., тако и из области слободног приступа информацијама: проактивно објављивање информација, ауторска права и др.) у износу 10.984.858,98 динара. Део средстава у износу 2.467.247,56 динара утрошен је за образовање и усавршавање запослених да буду одговарајући службеници за безбедност података и ревизори безбедности информација који ће контролисати и оцењивати стандарде за безбедност података који примењују други субјекти, као и за усавршавања

³² Ознака ПОВ је скраћеница од речи Повереник

запослених - кроз курс енглеског језика, обзиром на улогу Повереника у процесу европских интеграција, која ће се интензивирати у наредном периоду.

Информације о пројекту „Изградња капацитета Повереника“ ПОВ-01-2015 и активностима на његовом спровођењу доступне су на сајту Повереника. Извештаје о спровођењу пројекта (наративне и финансијске извештаје о утрошку средстава пројекта заједно са пропратном документацијом), Повереник доставља полугодишње и годишње Канцеларији за европске интеграције у складу са закљученим Споразумом, ради праћења спровођења активности на пројекту и остваривања постављених пројектних циљева. Канцеларија за европске интеграције је прихватила годишњи извештај Повереника о спровођењу активности у првој години пројекта, па је из дела буџета који се финансира средствима из Билатералног програма Краљевине Норвешке пренела Поверенику средства у износу од 14.660.233,54 динара за наставак активности Повереника на реализацији пројекта у другој пројектној години.

6. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ

6.1. О разматрању Извештаја Повереника за 2015. годину

Последњи закључци Народне скупштине у вези са спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности донети су у 2014. години када је разматран Годишњи извештај Повереника за 2013. годину. Годишњи извештај Повереника за 2015. годину није разматран на седници Народне скупштине, као ни Извештај за 2014. годину, иако је то законска обавеза Скупштине, утврђена Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине.

Извештаје Повереника за 2014. годину и 2015. годину разматрали су надлежни скупштински одбори, са изузетком Одбора за културу и информисање, који као матични одбор за Закон о приступу информацијама, по први пут није разматрао Извештај Повереника, о спровођењу овог закона за 2015. годину.

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине Републике Србије је на седници одржаној 14. септембра 2016. године, у складу са чл.238.ст.1. Пословника Народне скупштине, разматрао Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2015. годину³³.

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине је на седници одржаној 19. септембра 2016. године разматрао Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2015. годину³⁴. Према Пословнику, Народна скупштина је дужна да извештаје државних органа са предлогом закључака, односно препорука надлежног одбора, размотри на првој наредној седници, што се није догодило.

³³ Записник Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу 07 бр.06-2/180-16 од 16.9.2016.године

³⁴ Записник Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, 08 бр.02-861/15 од 2.7.2015. године.

6.2. Препоруке Повереника на основу стања у 2016. години

Из чињенице да Народна скупштина није разматрала Извештај Повереника за 2015. годину те није ни усвојила закључке поводом Извештаја, може се констатовати да је изостало спровођење контролне функције Народне скупштине према извршној власти, односно Влади и спровођење препорука Повереника.

Из тих разлога Повереник у овом Извештају поново указује на све препоруке које нису спроведене.

Имајући у виду члан 58. Закона о Народној скупштини и чл. 237-241. Пословника Народне скупштине, **Повереник предлаже Народној скупштини следеће:**

1. Да надлежни одбори Народне скупштине размотре Извештај Повереника за 2016. годину и да на основу Препорука садржаних у овом Извештају, утврде предлоге закључака са препорукама и мерама за унапређење стања и упуте их на разматрање Народној скупштини,

2. Да Народна скупштина отвори расправу поводом извештаја и предлога закључака надлежних одбора и донесе закључак за њихову реализацију, подржавајући тиме напоре и активности Повереника у остваривању и даљем унапређивању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и отклањању препрека изнетих у овом извештају,

3. Да Народна скупштина обезбеди сталан надзор над спровођењем својих закључака расположивим механизмима контроле над радом Владе, односно извршне власти, у вези са препорукама независних државних органа, укључујући Повереника, инсистирајући на одговорности за пропусте у раду органа власти,

4. Да надлежни одбори и стручне службе Народне скупштине, приликом усвајања закона, посвете потребну пажњу да се обезбеди поштовање основних принципа слободе приступа информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, у консултацијама са Повереником,

5. Да Народна скупштина искаже одговарајућу подршку у остваривању самосталности у раду Повереника.

Препоруке Повереника за Владу Републике Србије су следеће:

1. Да без одлагања обезбеди корениту промену односа извршне власти према стању у области заштите података о личности, укључујући хитно припремање одговарајућег нормативног оквира и стварање услова за његову доследну примену у пракси;

2. Да без одлагања донесе нову Стратегију заштите података о личности (јер је постојећа Стратегија из 2010. године превазиђена и практично непримењива) и да потом у најкраћем року донесе Акциони план за спровођење исте (са дефинисаним активностима, посебно прописима које је потребно донети, односно изменити/допунити, очекиваним ефектима, носиоцима конкретних задатака и јасним роковима за извршење задатака);

3. Да у складу са новим Моделом закона о заштити података о личности који је сачинио Повереник и који ће, након окончане расправе, доставити Влади, припреми текст Закона о заштити података о личности, утврди Предлог овог закона и достави га Народној скупштини на разматрање и усвајање;

4. Да континуирано подржава напоре Повереника у циљу поштовања уставне одредбе да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом, а не подзаконским актима, и с тим у вези да предложи одговарајуће измене/допуне већег броја секторских закона и да се заложи за њихову пуну примену;

5. Да у циљу заштите приватности, а у вези са стањем у сектору безбедности и електронских комуникација, обезбеди пуно остваривање свих мера из „пакета“ од 14 мера, којим су Повереник и Заштитник грађана упозорили одговорне и јавност на забрињавајуће стање у овој области и предложили ове мере управо у циљу отклањања таквог стања;

6. Да без одлагања припреми текст и утврди Предлог Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у консултацији са Повереником;

7. Да Влада, у складу са одговарајућим законским одредбама, обезбеди принудно извршење коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника и да, користећи постојеће законске механизме, преко надлежног министарства, доследно примењује мере из своје надлежности, покретањем поступка за утврђивање одговорности за пропусте у раду органа власти у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и одговорности функционера који нису извршавали обавезе у складу са законом.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић ср.

У Београду, 30. марта 2017. године

Бр.: 021-01-00278/2016-01